


Hallintomallit Suomen valtionhallinnon tietohallintostrategioissa

Lauri Eloranta
Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Viestintä
Pro gradu -tutkielma, 2014

 <p>HELSINGIN YLIOPISTO HELSINGFORS UNIVERSITET UNIVERSITY OF HELSINKI</p>		
Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty		Laitos – Institution – Department
Valtiotieteellinen tiedekunta		Sosiaalitieteiden laitos
Tekijä – Författare – Author		
Lauri Eloranta		
Työn nimi – Arbetets titel – Title		
Hallintomallit Suomen valtionhallinnon tietohallintostrategioissa		
Oppiaine – Läroämne – Subject		
Viestintä		
Työn laji – Arbetets art – Level	Aika – Datum – Month and year	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages
Pro gradu -tutkielma	30.12.2014	108 (+liitteet: 41)
Tiivistelmä – Referat – Abstract		
<p>Julkishallinto digitalisoituu vauhdilla. Tässä julkishallinnon digitaalisessa muutoksessa ei ole yhdentekevää millä perustein digitalisaatiota suunnitellaan, ohjataan ja hallinnoidaan.</p> <p>Tämän tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää, miten erilaiset julkishallinnon hallintomallit näkyvät Suomen valtionhallinnon tietohallintostrategioissa ja edelleen paikallistaa, miten eri hallintomallien taustalla vaikuttavat arvot ja ideologiat näkyvät Suomen valtionhallinnon tietohallintostrategioissa. Tutkimus pyrkii siten tuomaan esiin niitä tiedostettuja ja tiedostamattomia hallintomalleista kumpuavia rakenteita, jotka vaikuttavat julkishallinnon digitalisaatioon ja siten ohjaavat koko yhteiskunnan muutosta.</p> <p>Tutkimusaineistona toimivat Suomen valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategiat vuosilta 2004-2014. Tutkimusmenetelmä on laadullinen sisällönanalyysi (<i>qualitative content analysis</i>), jossa aineiston koodaus tehdään hallintomallien teoriataustaan pohjautuen abduktiivisesti. Sisällönanalyysi toimii siten työkaluna, jolla pyritään tuomaan esiin, miten julkishallinnon hallintomallit näkyvät valtionhallinnon tietohallintostrategiadokumenteissa.</p> <p>Tutkimus osoittaa, että valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategiat heijastelevat voimakkaasti byrokratialle, New Public Managementille ja New Public Governancelle ominaisia piirteitä. Byrokratia näkyy tyypillisesti erilaisten sääntöjen, ohjeistojen, rakenteiden ja selkeiden hierarkioiden korostamisena. New Public Managementin markkinaideologia on läpitunkevaa kautta aineiston, ja se näkyy erilaisina tulostavoitteina, mittareina, raportteina, markkinakilpailuna, ulkoistamisena, julkishallinnon funktioittamisena. Toimijoina ovat managerit ja johtajat, hyvin harvoin virkamiehet. New Public Governance näkyy myös koko aineistossa erilaisten yhteistyöverkostojen ja koko hallinnon verkostomaisen toiminnan lisäämisinä.</p> <p>Tietohallintostrategioissa näkyy vain harvoin uudemmat, digitalisaatioon tai kansalaisdemokratiaan nojaavat hallintomallit, kuten Digital-Era Governance tai New Public Service. Kansalainen toimijana onkin melko lailla kadoksissa koko aineistossa.</p> <p>Tutkimus osoittaa myös sen, että monia hallintomallien joskus ideologisiakin menetelmiä otetaan käyttöön valtionhallinnon strategiatasolla melko kriittikittömästi. Esimerkiksi mittareita, tulostavoitteita, tilaaja-tuottaja-rakenteita tai ulkoistamista käsitellään aineistossa harvoin kriittisesti. New Public Managementin vahvan läsnäolon myötä monet, melko uusliberalistisetkin, mekanismit otetaan dokumenteissa lähes annettuna.</p> <p>Informaatioyhteiskuntaa ulkoistetaan Suomessa tällä hetkellä hyvin kriittikittömästi vallitsevan uusliberalistisen markkinaideologian ohjaamana. Pahimmassa tapauksessa tämä tulee johtamaan siihen, että julkishallinnon muuttuessa täysin digitaaliseksi muuttuu julkishallinto samalla myös pitkälti yksityisen sektorin tuottamaksi. Suomen julkishallinnon tulisikin herätä siihen, että digitaalisuus ei ole enää peruspalvelua sivulta auttava triviaali tukipalvelu, jonka voi markkinaohjatusti ostaa ulkopuolelta. Tämä on pitkällä tähtäimellä sekä kallista että typerää.</p> <p>Sen sijaan digitaalisuuden merkityksen kasvaessa julkisen sektorin omaa kykyä tuottaa digitaalisia palveluita tulisi merkittävästi lisätä. Vain siten on mahdollista taata demokraattisen, avoimen ja kestäväen informaatioyhteiskunnan synty.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords		
hallintomalli, tietohallintostrategia, valtionhallinto, ministeriö, byrokratia, New Public Management, New Public Governance, Digital-Era Governance, New Public Service, sisällönanalyysi, kansalainen, uusliberalismi, ulkoistaminen		

Sisällysluettelo

JOHDANTO	5
TUTKIMUSTEHTÄVÄ	6
TUTKIMUSASETELMA	7
TUTKIMUKSEN RAKENNE.....	8
PÄÄKÄSITTEET JA TUTKIMUKSEN RAJAUS.....	10
HALLINTOMALLI.....	10
JOHTAMISMALLI	11
STRATEGIA	12
TIETOHALLINTO	14
TIETOHALLINTOSTRATEGIA.....	15
KATSAUS TEORIATAUSTAAN	16
BYROKRATIA	17
<i>Byrokratian tulkinnat ja humanistinen kritiikki.....</i>	<i>20</i>
<i>Byrokratian tulkinnat ja liikkeenjohdollinen kritiikki.....</i>	<i>21</i>
NEW PUBLIC MANAGEMENT	23
<i>New Public Managementin kritiikki</i>	<i>26</i>
NEW PUBLIC MANAGEMENTIN JÄLKEISET HALLINTOMALLIT	29
<i>The New Public Governance</i>	<i>30</i>
<i>Neo-Weberian State</i>	<i>31</i>
<i>Digital-Era Governance</i>	<i>33</i>
<i>Public Value Management.....</i>	<i>36</i>
<i>New Public Service.....</i>	<i>38</i>
HALLINTOMALLIT: VERTAILEVA YHTEENVETO	40
TUTKIMUSMENETELMÄ: LAADULLINEN SISÄLLÖNANALYYSI.....	43
LAADULLISEN SISÄLLÖNANALYYSIN VAIHEET	45
<i>Vaihe 1: koodauskehikon luominen.....</i>	<i>46</i>
<i>Vaihe 2: segmentointi, eli materiaalin jakaminen koodausyksiköihin</i>	<i>47</i>
<i>Vaihe 3: koodauskehikon testaus</i>	<i>48</i>
<i>Vaihe 4: koodauskehikon validointi</i>	<i>49</i>
<i>Vaihe 5: koko tutkimusaineiston koodaus.....</i>	<i>50</i>
<i>Vaihe 6: tutkimustulosten esittely.....</i>	<i>50</i>
LAADULLISEN SISÄLLÖNANALYYSIN LUOTETTAVUUS	51
TUTKIMUSAINESTO: VALTIONHALLINNON TIETOHALLINTOSTRATEGIAT	54
TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN	57
SUORITUSVAIHE 1: KODAUSSKEHIKON LUOMINEN	57
SUORITUSVAIHE 2: AINEISTON SEGMENTOINTI	60
SUORITUSVAIHE 3: KODAUSSKEHIKON TESTAUS.....	60
SUORITUSVAIHE 4: KODAUSSKEHIKON ASiantuntijavalidointi.....	63
SUORITUSVAIHE 3B: MUUTETUN KODAUSSKEHIKON UDELLEENTESTAUS	65
SUORITUSVAIHE 5: KOKO TUTKIMUSAINESTON KODAUSSKEHIKON	67
TUTKIMUSTULOKSET	69
HALLINTOMALLIKOHTAISET TUTKIMUSTULOKSET	69
<i>Byrokratia.....</i>	<i>69</i>
<i>New Public Management</i>	<i>71</i>
<i>New Public Governance</i>	<i>74</i>
<i>Neo-Weberian State</i>	<i>75</i>

<i>Digital-Era Governance</i>	75
<i>Public Value Management</i>	77
<i>New Public Service</i>	77
MINISTERIÖKOHTAISET TUTKIMUSTULOKSET	78
<i>Maa- ja metsätalousministeriö</i>	79
<i>Oikeusministeriö</i>	80
<i>Opetusministeriö</i>	82
<i>Puolustusministeriö</i>	83
<i>Sisäasiainministeriö</i>	84
<i>Sosiaali- ja terveysministeriö</i>	85
<i>Työ- ja elinkeinoministeriö</i>	87
<i>Ulkoasiainministeriö</i>	88
<i>Valtioneuvoston kanslia</i>	90
<i>Valtionvarainministeriö</i>	91
<i>Ympäristöministeriö</i>	93
TUTKIMUKSEN JA TUTKIMUSTULOSTEN LUOTETTAVUUS	94
JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELU	97
KANSALAINEN KADOKSISSA	97
MARKKINA- JA VERKOSTOIDEOLOGIAN VOIMA	98
ULKOISTAMISEN ETIIKKA	100
YHTEENVETO	102
LÄHTEET	104
LIITTEET	109
LIITE 1: CHECKLIST FOR RESEARCHERS ATTEMPTING TO IMPROVE THE TRUSTWORTHINESS OF A CONTENT ANALYSIS STUDY	109
LIITE 2: TIETOPYyntö AINEISTON SAAMISEKSI	111
LIITE 3A: KODDAUSKEHIKON ENSIMMÄINEN VERSIO	112
LIITE 3B: KODDAUSKEHIKON TOINEN VERSIO	115
LIITE 3C: KODDAUSKEHIKON KOLMAS, FORMALISOITU VERSIO	118
LIITE 3D: KODDAUSKEHIKON NELJÄS VERSIO	123
LIITE 3E: KODDAUSKEHIKON LOPULLINEN VERSIO	128
LIITE 4: KODDAUSVAIHEEN MUISTIINPANOT (MEMOING)	133
LIITE 5: KODDIKATEGORIOIDEN FREKVENSsit TUTKIMUSYKSIKÖISSÄ - HEATMAP	147
 KAAVIOT	
Kaavio 1: Tutkimusasetelman vaiheistus	8
Frekvenssikaavio 1: maa- ja metsätalousministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa	80
Frekvenssikaavio 2: oikeusministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa	81
Frekvenssikaavio 3: opetusministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa	83
Frekvenssikaavio 4: puolustusministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa	84
Frekvenssikaavio 5: sisäasiainministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa	85
Frekvenssikaavio 6: sosiaali- ja terveysministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa	87
Frekvenssikaavio 7: työ- ja elinkeinoministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa	88
Frekvenssikaavio 8: ulkoasiainministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa	89
Frekvenssikaavio 9: valtioneuvoston kanslian tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa	91
Frekvenssikaavio 10: valtionvarainministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa	93
Frekvenssikaavio 11: ympäristöministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa	94
 TAULUKOT	
Taulukko 1: Hallintomallien vertailutaulukko	42
Taulukko 2: Aineiston luonne	56

Johdanto

Julkishallinto digitalisoituu vauhdilla. Vielä 1990-luvulla tieto- ja viestintäteknologia nähtiin pitkälti julkishallinnon tuottamien fyysisten palveluiden lisänä tai jatkeena: Esimerkiksi paperisia veroilmoituksia alettiin esitäyttää ja prosessoida informaatioteknologian avulla automaattisesti. Kunnan virkamieheen oli mahdollista ottaa yhteyttä sähköpostilla, fyysisen kirjeen asemesta. Julkisen sairaanhoidon potilastietoja alettiin digitalisoida ja sairaanhoidon järjestelmiä integroida.

Vain kymmenen vuotta myöhemmin, 2010-luvulle tultaessa, julkishallinnon digitaalinen murros on ottanut kriittisiä harppauksia eteenpäin: informaatioteknologian rooli julkishallinnon palvelutuotannossa on vaihtunut välineellisestä sivuosasta pääosan esittämiseen. Informaatioteknologia onkin monesti julkishallinnon palvelutuotannon kriittisessä ytimessä, ja samalla raja fyysisen ja digitaalisen julkishallinnon välillä hämärtyy nopeasti. Informaatioteknologiset järjestelmät eivät enää ole julkishallinnon ominaisuus. Informaatioteknologiset järjestelmät ovat yhä enemmän julkishallinto.

Konkreettisena esimerkkinä Suomen kontekstissa toimii Verohallinto. Hyvin suurelle osalle kansalaisia veroilmoituksen täyttö tai verottajan kanssa asioiminen on nykyään täysin digitaalinen prosessi, ja verotoimistossa käyminen on erittäin harvinaislaatuista. Ainoa fyysinen jäänne verohallinnosta lienee verotukseen liittyvä ilmoitusluontoinen kirjeenvaihto, josta siitäkin varmasti jatkossa luovutaan. Veroja prosessoidaan ja käsitellään informaatioteknologisessa järjestelmässä, ja tätä prosessointia tehdään yhä enemmän automatisoidusti ja algoritmiperustaisesti (virkamiespäätösten sijaan). Tämän digitalisoitumisen kiihtyessä onkin hyvä tiedostaa, että Verohallinto yhä kasvavassa määrin on monimutkainen tietojärjestelmä.

Tässä julkishallinnon digitaalisessa muutoksessa ei ole kuitenkaan yhdentekevää millä perusteilla digitalisaatiota suunnitellaan, ohjataan ja hallinnoidaan.

Päinvastoin, julkishallinnon muuttuessa informaatioteknologian järjestelmiksi, on kriittisen tärkeää ymmärtää, mihin malleihin nojautuen tätä yhteiskunnan muutosta hallinnoidaan ja toteutetaan ja edelleen, mitä arvoja ja ideologioita nämä digitaalista transformaatiota tukevat hallintomallit saattavat pitää sisällään. Mikä on esimerkiksi kansalaiselle osoitettu rooli tässä julkishallinnon muutoksessa? Entä mikä nähdään hyvänä julkishallintona?

Valitettavan usein julkishallinnon digitalisaatiota ja edellä kuvattua informaatioteknologista muutosta käsitellään melko kritiikittömästi teknologisen tai jopa teknodeterministisen näkökulman kautta. Informaatioteknologia nähdään vain välineellisellä pintatasolla arvo- ja ideologiavapaana muutosvoimana, vaikka teknologian aiheuttama yhteiskunnallinen muutos on kaikkea muuta.

Tutkimustehtävä

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää, miten erilaiset julkishallinnon hallintomallit näkyvät Suomen valtionhallinnon tietohallintostrategioissa ja edelleen paikallistaa, miten eri hallintomallien taustalla vaikuttavat arvot ja ideologiat näkyvät Suomen valtionhallinnon tietohallintostrategioissa. Tutkimus pyrkii siten tuomaan esiin niitä tiedostettuja ja tiedostamattomia hallintomalleista kumpuavia rakenteita, jotka vaikuttavat julkishallinnon digitalisaatioon ja siten ohjaavat koko yhteiskunnan muutosta.

Tutkimus päädyttiin rajaamaan Suomen valtionhallinnon ministeriöihin, sillä niiden tietohallinnon nähdään olevan edustava otos Suomen valtionhallinnon ja ministeriöiden alaisten laitosten ja virastojen tietohallinnosta: Esimerkiksi Suomen tietohallintolain (FINLEX, 2011) mukaan *”Kunkin ministeriön tehtävänä on ohjata toimialansa tietohallinnon ja tietohallintohankkeiden kehittämistä ottaen huomioon tässä laissa säädetyt tarkoitukset ja velvoitteet.”* Myös koko Suomen julkishallinnon tietohallintoa ohjataan tietohallintolain (FINLEX, 2011) mukaisesti Valtionvarainministeriöstä.

Tutkimustehtävä on rajattu laajuussyistä käsittelemään ainoastaan tietohallintostrategioiden *nykytilaa*, eli sitä, mihin hallintomalleihin tietohallintostrategiadokumentit nojautuvat tällä hetkellä. Analyysin kohteena on siten valtionhallinnon ministeriöiden viimeisimmät tietohallintostrategiat, jotka ajoittuvat karkeasti 2000-luvulle.

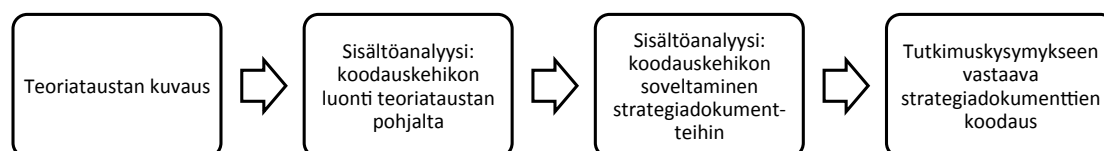
Tutkimuskysymys on siten: Miten julkishallinnon hallintomallit näkyvät Suomen valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategioissa vuosina 2004 – 2014?

Tärkeä osa tutkimustehtävää on eri hallintomallille tyypillisten ominaispiirteiden tunnistaminen tutkimusaineistosta ja eri hallintomallien erittelykyvyn koettelu suhteessa tutkimusaineistoon. Erityisen tärkeänä tutkimustehtävän kannalta voidaan pitää hallintomallin taustalla vaikuttavien arvojen ja ideologioiden paljastamista valtionhallinnon tietohallintostrategioissa, ja näiden arvojen ja ideologioiden perustan sekä informaatioteknologisen soveltuvuuden kriittistä käsittelyä.

Tutkimusasetelma

Koska tutkimustehtävä keskittyy tietohallintostrategioiden ja sitä kautta strategiadokumenttien tutkimiseen, ja koska tutkimusaineisto muodostuu yksinomaan tietohallinnon strategiadokumenteista, on tarkoituksenmukaista, että tutkimusmenetelmänä käytetään sisältöjen analyysiin hyvin sopivaa tutkimusmenetelmää. Edelleen, koska tutkimuskysymys pyrkii selvittämään, miten hallintomallit näkyvät näissä dokumenteissa, on myös tarkoituksenmukaista, että tutkimusmenetelmä on ennen kaikkea laadullinen: tutkimus pyrkii vastaamaan ”miten ja millä tavoin”, ei ”kuinka usein, kuinka todennäköisesti tai kuinka paljon”. Tämän lisäksi, koska tutkimus etsii dokumenteista monimutkaisen rakenteellisen käsitteen, eli hallintomallien, piirteitä, ja koska nämä piirteet on mahdollista ennalta kuvata ja määritellä yleisellä tasolla, on tarkoituksenmukaista, että tutkimusmenetelmä on laadullinen sisällönanalyysi: tarkoituksena on tutkia aineiston kykyä kuvata koodauskehikolle abstrahoituja hallintomallien ominaisuuksia.

Tutkimusmenetelmänä käytetty laadullinen sisällönanalyysi on kuvattu yksityiskohtaisesti Tutkimusmenetelmä-kappaleessa. Sisällönanalyysin koodauskehikko muodostetaan Teoriatausta-kappaleessa kuvattujen hallintomallien teoriataustan pohjalta. Näin muodostettua laadullista koodauskehikkoa sovelletaan edelleen tutkimusaineistoon, eli valtiohallinnon tietohallintostrategiadokumentteihin. Tutkimusasetelman tuloksena syntyy siten hallintomallien teoriataustaan pohjautuva strategiadokumenttien koodaus, joka vastaa tutkimuskysymykseen. Alla olevassa kaaviossa 1 on esitetty tutkimusasetelman vaiheistus.



Kaavio 1: Tutkimusasetelman vaiheistus

Koska tutkimusmenetelmäksi on valikoitunut laadullinen strategiadokumenttien sisällönanalyysi, on hyvä huomioida, että tämä tutkimus ei pysty aineiston pohjalta erittelemään tietohallintostrategioissa mahdollisesti näkyvien (tai näkymättömien) hallintomallien esiintymisen taustoja tai syitä: tutkimus ei siten pysty ottamaan kantaa esimerkiksi siihen, onko hallintomallin vaikutus ollut tietohallintostrategiadokumentin laatijan näkökulmasta tiedostettua vai tiedostamatonta.

Tutkimuksen rakenne

Tämä tutkimusdokumentti rakentuu johdannon lisäksi kahdeksasta osakappaleesta:

- *Pääkäsitteet* kuvaa tutkimuksen ja erityisesti tutkimuksen rajauksen kannalta oleelliset käsitteet, joita ovat hallintomalli, johtamismalli, strategia, tietohallinto sekä tietohallintostrategia.
- *Teoriatausta* kuvaa hallintomallien kehityksen byrokratian, New Public Managementin ja New Public Managementin jälkeisten mallien kautta.

Teoriatausta antaa näin pohjan tutkimustehtävän suorittamiselle: vain teoriataustaan nojaten on mahdollista ennalta muodostaa laadullisen sisällönanalyysin koodauskehikko ja ylipäänsä tunnistaa minkäänlaisia rakenteita tai ideologioita tutkimusaineistosta.

- *Tutkimusmenetelmä* kuvaa käytetyn laadullisen sisällönanalyysin menetelmänä sekä tämän tutkimusmenetelmän taustat, vaiheet, käytön, yleisimmät ongelmat ja validiuden.
- *Tutkimusaineisto* kuvaa tutkimuksen kohteena olevan tutkimusaineiston ja sen hankkimisen, eli Suomen valtionhallinnon ministeriöiden tuoreimmat tietohallintostrategiat vuosilta 2004-2014.
- *Tutkimuksen suorittaminen* kuvaa, miten valittua tutkimusmenetelmää sovelletaan tämän tutkimuksen tutkimustehtävään. Osio kuvaa siten mahdollisimman avoimesti tutkimuksen suorittamisprosessin, eli tutkimuksen valmistelun, tutkimusaineiston luokittelun eli koodauskehikon muodostamisen, koodauskerrat sekä koodaukseen tutkimuksen aikana tehtävät lisäykset. Laadullisen tutkimuksen validiteettia pyritään näin parantamaan mahdollisimman avoimella ja tarkalla prosessikuvauksella.
- *Tutkimustulokset* esittelee tutkimuksen aikana esiin nousseet tulokset, eli sen, miten erilaiset hallintomallit näkyvät valtionhallinnon tietohallintostrategioissa.
- *Johtopäätökset ja keskustelu* vetää tutkimuksen herättämiä ajatuksia ja jatkokeskustelua yhteen.
- *Yhteenvedossa* tutkimuksen sisältö, tulokset ja johtopäätökset tiivistetään yhteen.

Päkäsitteet ja tutkimuksen raja

Tutkimusta on aina hyvä hahmottaa siihen liittyvien käsitteiden kautta. Alla on esitelty tämän tutkimuksen ja tutkimuksen rajauksen kannalta oleelliset käsitteet.

Hallintomalli

"Julkishallinto", "julkisjohtaminen", "julkisjohtamisen malli", "julkishallinnon malli", "julkinen hallinnointi" ja "julkishallinnon hallintomalli" voivat kaikki olla yhtälailla suomennoksia englanninkielisestä termistä "public administration", joka viittaa melko laajasti koko julkishallinnon organisaatioihin ja rakenteisiin sekä julkishallinnon järjestämiseen ja hallintaan ja edelleen näiden hallinnan menetelmiin (Heady, 2001, 1-3). Termi "public administration" on laajuudestaan ja monimerkityksellisyydestään johtuen haastava, eikä sillä näytä olevan suoraa vastinetta suomenkielessä.

Tämä tutkimus erottelee englanninkielisen "public administration" termin kahteen osaan. Kun puhutaan julkishallinnosta institutionaalisena kokonaisuutena, käytetään termiä *julkishallinto*. Kun taas viitataan julkishallinnon järjestämisen ja organisoinnin menetelmiin ja ideoihin ja itse julkishallinnon hallintaan temaattisena kokonaisuutena käytetään sanaa *julkishallinnon hallintomalli*, tai lyhyemmin, *hallintomalli*. Yksinkertaistaen tässä tutkimuksessa sana julkishallinto kuvaa "mitä hallitaan" ja sana hallintomalli kuvaa "miten hallitaan" ja "miten tulisi hallita".

Englanninkielessä lähes synonyymitermeinä näkee joskus käytettävän termejä "public management" ja "public governance", vaikkakin ne usein painottavat "public administration" -termiä enemmän joko julkishallinnon managerialismia tai verkostoitunutta ja itseohjautuvaa julkishallinnon johtamista. Niitä voidaan siis tilanteesta riippuen pitää nimitasolla jo hieman latautuneina, vaikka ne samalla ovat suurelta osin päällekkäisiä käsitteitä "public administration" -termin kanssa. (Lynn, 2006, 1-15.)

Tämä tutkimus näkee hallintomallin laajana julkishallinnon järjestämisen paradigmana, joka kuvaa miten julkishallinto järjestetään, miten julkishallintoa hallitaan, mitkä periaatteet johtavat julkishallinnon suunnittelua ja toimintaa, mikä nähdään julkishallinnon tavoitteena ja edelleen mitkä ovat julkishallinnon, kansalaisen, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin roolit suhteessa toisiinsa. Hallintomalli sisältää usein myös arvoja ja ideologioita hyvän julkishallinnon ideaalista, eli siitä mikä nähdään hyvänä julkishallintona. Hallintomalli on nähdään siis laajana ja ideologisena kokonaisuutena, joka ottaa kantaa sekä julkishallinnon toiminnan makro- että mikrotasolle. Edustavia esimerkkejä hallintomalleista ovat esimerkiksi weberiläinen byrokratia tai New Public Management.

Johtamismalli

Hallintomallin käsitettä ei pidä sekoittaa laajuudeltaan suppeampaan johtamismallin käsitteeseen. Johtamismallilla tarkoitetaan Hannele Seeckin (Seeck, 2008) määritelmän mukaista johtamisen paradigmaa, joka koostuu organisaation johtamiseen ja työn organisointiin liittyvistä ideologioista, ideoista, työkaluista, ratkaisumalleista. Johtamismalli määrittää tietyn ratkaisumallin esimerkiksi työn jakoon, työn organisointiin ja työn valtasuhteisiin liittyen organisaation kontekstissa. Taylorismi, eli tieteellinen tieteenjohto, ihmissuhdekoulukunta ja kulttuurikoulukunta ovat hyviä esimerkkejä johtamismalleista.

Johtamismallin suurin ero suhteessa hallintomalliin on sen käsitteellinen suppeus: johtamismalli ottaa pitkälti kantaa vain organisaation sisäiseen työn organisaatioon ja johtamiseen, eikä se siten kuvaa hallintomallin tavoin myös laajemmin organisaation suhdetta yhteiskuntaan ja muihin organisaation ulkopuolisiin toimijoihin. Johtamismalli ei myöskään ota kantaa miten organisaation pitäisi toimia suhteessa yhteiskuntaan ja mikä nähdään yhteiskunnan kannalta hyvänä toimintana. Esimerkiksi yksi klassisimmista hallintomalleista, weberiläinen byrokratia, nähdään johtamismalleja paljon laajempänä kokonaisuutena (Seeck, 2008).

Tämä tutkimus keskittyy nimenomaan hallintomalleihin; johtamismallien tarkempi analyysi jää siten tutkimuksen ulkopuolelle.

Strategia

Strategia ymmärretään yleensä käsitteen redusoidussa muodossa organisaation johdon suunnitelmaksi siitä, miten organisaation tavoitteet ja päämäärät saavutetaan (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 1998) . Kuten sanottua, tämä on melko kapea näkemys strategiasta, joka on käsitteenä paljon monimutkaisempi ja moniulotteisempi kokonaisuus.

Mintzbergiä (1987) seuraten organisaation strategia voidaan hahmottaa viiden näkökulman kautta, joita ovat (1) strategia suunnitelmana, (2) strategia kuviona (*pattern*), (3) strategia positiona, (4) strategia perspektiivinä sekä (5) strategia juonena. Edelleen Mintzberg et al. (1998) esittelee organisaation kymmenen erilaista strategiamuodostuksen koulukuntaa, joissa strategian eri osa-alueiden ja näkökulmien painoarvo vaihtelee. Näitä ovat (1) määrittelykoulukunta, (2) suunnittelukoulukunta, (3) positiokoulukunta, (4) yrittäjäkoulukunta, (5) kognitiivinen koulukunta, (6) oppimiskoulukunta, (7) valtakoulukunta, (8) kulttuurikoulukunta, (9) ympäristökoulukunta sekä (10) konfiguraatiokoulukunta. Tietoisesti tai tiedostamatta valitusta näkökulmasta ja koulukunnasta tai näiden yhdistelmästä riippuen organisaation strategianmuodostusprosessi ja itse strategia voivat olla hyvinkin erilaisia.

Mintzberg et al. (1998) kuvaa lisäksi kaksi tapaa ryhmitellä edellä kuvatut strategianäkökulmat ja -koulukunnat: näkökulma voi olla joko preskriptiivinen, eli se pyrkii ennalta kuvaamaan organisaation ideaalisen toimintatavan. Vaihtoehtoisesti näkökulma voi olla deskriptiivinen, eli se pyrkii kuvaamaan miten strategia todellisuudessa muodostuu.

Julkisen sektorin ja valtionhallinnon strategioita ja strategiaprosessia on perinteisesti luonnehdittu oppimiskoulukuntaan kuuluvaksi (Mintzberg et al., 1998): Lindblomin (1959) mukaan julkisen hallinnon suunnittelu ja ohjaus ei ole

erityisen kontrolloitu tai siisti prosessi: virkamiehet tiedostavat toimintaympäristönsä monimutkaisuuden ja he näkevät suuria haasteita kaikkien eri näkökulmien ja tarpeiden huomioon ottamisessa organisaation toiminnan suunnitteluun ja ohjaukseen liittyen. Julkisen hallinnon suunnittelu ja ohjaus onkin pitkälti tämän monimutkaisuuden kanssa pärjäämistä (Lindblom, 1959), ja strategiamuodostuksen voikin nähdä Mintzbergin et. al. (1998) termein emergentiksi ja iteratiiviseksi: strategia muodostuu yksittäisissä ja pienissä päätöksissä ja toimissa, joissa organisaatio oppii ja ohjaa toimintaansa pienin askelin eteenpäin. Strategia muodostuu tämän oppimisprosessin aikana ja on näin ollen pitkälti deskriptiivinen.

Viimeaikaisemmassa kirjallisuudessa julkishallinnon strategiamuodostuksesta on painotettu myös suunnittelunäkökulmaa (Steurer & Martinuzzi, 2005) sekä kulttuurinäkökulman osana olevaa resurssinäkökulmaa (Llewellyn & Tappin, 2003). Llewellyn ja Tappin (2003) mukaan julkishallinnon strategiasuunnittelu painottuu nykyisin pitkälti olemassa olevien ja organisaatiolle myönnettyjen resurssien käyttö- ja allokaatiosuunnitteluun, jotta organisaation resursseilla saavutetaan maksimaalinen mitattava hyöty. Strategian tehtävä on perustella resurssien käyttö ja myös osoittaa suunnitellun käytön hyödyt: monesti julkishallinnon strategia onkin juuri strategiadokumentti, jossa kuvataan ja perustellaan organisaation resurssienkäyttö ulkopuolisia sidosryhmiä varten – preskriptiivisestä suunnittelusta huolimatta varsinaista ohjaavaa vaikutusta dokumentilla ei kuitenkaan aina ole, ja strategiadokumentteja tehdäänkin myös julkishallinnon suunnitteluvaatimusten täyttämiseksi ”hyllylle pölyttymään” (Llewellyn & Tappin, 2003).

Tämä tutkimus näkee julkishallinnon organisaation strategian suunnittelu-, oppimis- ja resurssinäkökulman mukaisesti usein ennalta tehdyksi suunnitelmaksi organisaation resurssienkäytöstä sen tavoitteiden saavuttamiseksi. Käytännössä strategia voi usein muodostua kuitenkin oppimisnäkökulman mukaisesti emergentisti, pienin päätösin ja askelin.

Julkishallinnon organisaation strategia onkin sekä preskriptiivinen että deskriptiivinen: Ennalta tehdyllä strategialla pyritään ohjaamaan toimintaa ja viestimään toiminnasta sekä sisäisille että ulkoisille sidosryhmille, mutta käytännössä strategia muodostuu osin myös strategiaprosessissa emergentisti ja on siten deskriptiivistä, eli se voidaan kuvata myös jälkikäteen esimerkiksi strategiadokumentiksi. Molemmista tapauksissa strategia kuitenkin heijastelee organisaation sekä suunniteltua tai toteutunutta toimintaa että tämän toiminnan tavoiteltuja lopputuloksia.

Tietohallinto

Julkishallinnon tietohallinnolla tarkoitetaan Suomen valtion tietohallintolain (FINLEX, 2011) määritelmän mukaan *”tukitoimintoa, jolla turvataan julkisten hallintotehtävien hoitaminen tieto- ja viestintätekniisiä menetelmiä ja keinoja hyväksikäyttäen”*.

Stenvall ja Syväjärvi (2006) taas määrittävät tietohallinnon toimintana *”tiedon, toimintaprosessien ja informaatioteknologian hallitsemiseksi”*. Stenvall ja Syväjärvi (2006) näkevätkin tietohallinnon melko laajasti: *”Tietohallinto edellyttää tiedon elinkaaren kattavaa suunnittelua, budjetointia, käsittelyä ja valvontaa. Se sisältää organisaation tietoprosessien ja -virtojen sekä yhteistä päämäärää tukevien tiedontarpeiden identifioinnin, tiedon elinkaaren hallinnan sekä tiedon ja tietämyksen integroinnin eri organisaatiotasolla. Tietohallinto painottaa samanaikaisesti sekä tieto- ja viestintäteknologian mahdollisuuksia tiedon hallinnassa että toisaalta toimintojen integrointia tai standardointia.”*

Myös Ihalainen (2010) näkee tietohallinnon hyvin laajasti, käsitteenä, johon on yhdistetty lähes väkipakolla suuri joukko tieto- ja informaatiojohdannaisia käsitteitä. Ihalaisen (2010) mukaan tietohallinto voidaan määritellä sen kolmen strategisen pääulottuvuuden kautta, eli kognitio-, manageri- ja teknologianäkökulmien suhteina organisaatioon ja organisaation toimintaympäristöön. Edelleen Ihalainen (2010) käsittää tietohallinnon toimintaympäristön *”organisaation tiedon, tietovarantojen,*

informaatioteknologian, toimintaprosessien, johtamisen ja juridiikan näkökulmien avulla.”

Huotari ja Savolainen (2003) tuovatkin esiin kattavassa tietohallinnonalan termistöä käsittelevässä artikkelissaan ”Tietohallintoa vai tietojohdantamista? Tutkimusalan identiteettiä etsimässä” sen tosiseikan, ettei tietohallinnolle varsinaisesti ole yhtä selvärajaista määritelmää. Tutkijat (Huotari & Savolainen, 2003) pohtivat artikkelissaan pitkälti englanninkielisen termistön ”information management” (suomeksi tietohallinto) ja ”knowledge management” (suomeksi tietojohdantaminen) yhtäläisyyksiä ja eroja.

Tämä tutkimus näkee tietohallinnon tarkoittavan niitä tieto- ja viestintäteknologiaan liittyviä hallinnollisia toimia, joilla organisaatio mahdollistaa, ylläpitää, tukee ja muuttaa toimintaansa sekä luo uutta toimintaa. Tutkimuksen valitsema määritelmä pyrkii näin korostamaan tietohallinnon roolia organisaation toimintojen mahdollistajana ja tukijana, ja se jättää pienemmälle huomiolle (mutta ei huomiotta) käsitteen teknologiset ulottuvuudet. Tämä tutkimus näkee tietohallinnon siten hyvin laajasti organisaation toiminnan mahdollistajana tieto- ja viestintäteknologialla.

Tietohallintostrategia

Tämä tutkimus näkee tietohallintostrategian käsitteen edellä kuvattujen tietohallinnon ja strategian käsitteiden yhdistelmänä. Tietohallintostrategia nähdään siten usein ennalta tehdyksi resurssienkäytölliseksi suunnitelmaksi siitä, miten organisaatio mahdollistaa, ylläpitää, tukee ja muuttaa toimintaansa sekä luo uutta toimintaa tieto- ja viestintäteknologiaan liittyvillä hallinnollisilla toimilla.

Katsaus teoriataustaan

Teoriatausta-osion tarkoituksena on tarjota teoreettinen viitekehys tämän tutkimuksen laadullisen sisällönanalyysin pohjaksi. Koska tutkimus pyrkii laadullisen sisällönanalyysin avulla selvittämään, miten hallintomallit näkyvät Suomen valtionhallinnon tietohallintostrategioissa, on hyvä ensin kuvata millaisia hallintomalleja ylipäänsä etsitään ja mitä on mahdollista löytää. Vain teoriataustaan pohjautuen on mahdollista abduktiivisesti erotella strategiadokumentteja tutkimuskysymyksen vaatimalla tavalla.

Tässä osiossa esitellään länsimaaisia julkishallinnon hallintomalleja 1800-, 1900- ja 2000-luvuilta. Hallintomallien esittelyllä pyritään luomaan yhtenäinen kuva julkishallinnon hallintomalleista, jotka jaetaan teoriaosuudessa kronologisesti kolmeen pääkategoriaan: byrokratia, New Public Management¹ ja New Public Managementin jälkeiset hallintomallit. Lisäksi osion lopussa on lyhyt tiivistelmä Suomessa käytetyistä hallintomalleista.

Tässä osiossa käytetty hallintomallien jaottelu byrokratiaan, New Public Managementiin sekä New Public Managementin jälkeisiin malleihin on tyypillinen viimeaikaiselle hallintomallitutkimukselle: esimerkiksi Pollitt ja Bouckaert (2011), Osborne(2006), Dunleavy et al. (2006a) , Denhardt ja Denhardt (2000) jakavat hallintomallit jotakuinkin ”vanhaan julkishallintoon” eli weberiläiseen byrokratiaan ja sen johdannaisiin, New Public Managementiin sekä New Public Managementin jälkeisiin malleihin.

Samalla on hyvä pitää mielessä, että edellä kuvattu jaottelu on laadullista ja vertailevaa tutkimusmenetelmää palveleva teoreettinen ja maariippumaton abstraktio; todellisuudessa hallintomallit ja niiden kronologinen järjestys eivät

¹ Hallintomalleista käytetään tässä tutkimuksessa byrokratiaa lukuun ottamatta englanninkielisiä nimiä siten, että hallintomallien alkukirjaimet on kirjoitettu isolla. Tämä johtuu kahdesta syystä: (1) termi New Public Management on jo vakiintunut kuvaamaan kyseistä hallintomallia suomenkielessä ja (2) byrokratiaa lukuun ottamatta hallintomalleilla ei ole suoria suomenkielisiä käännöksiä. Hallintomallien väkinäisen suomentamisen asemesta saavutetaan myös tutkimuksen parempi luettavuus: lukija tietää suoraan, mistä kansainvälisestä hallintomallista kulloinkin on kyse.

ole aivan näin selvärajaisia. Esimerkiksi Heady (2001), Lynn (2006) ja Pollitt (2003, 33) kuvaavat hallintomallien kehitystä myös hyvin monivaiheisena ja monimuotoisena kokonaisuutena, jossa on monen monta maakohtaista sivupolkua ja välivaihetta.

Teoriatausta-osio ei käsittele 1800-lukua edeltäneitä hallintomalleja kuten vaikkapa 1700-luvun saksalaisia kameraalitieteitä tai ranskalaista merkantilismia, Kiinan keisarihallintoa, Katolisen kirkon hallintoa, saatikka antiikin Kreikan ja Rooman hallintorakenteita tai Egyptin faaraohallintoa. Tämän rajauksen syy on lähinnä käytännöllinen: teoriatausta esittelee ainoastaan hallintomalleja, joiden piirteitä voi olettaa löydettävän Suomen valtionhallinnon tietohallintostrategioista 2000-luvulla. Rajausta tukee myös se seikka, että Weber näki hallintomallien historialliset esiasteet, esimerkiksi Egyptin kahdeksannestatoista dynastiasta lähtien, lähinnä weberiläisen byrokratian esiasteina (Weber, 1979, 964).

Byrokratia

Tässä tutkimuksessa byrokratialla viitataan saksalaisen Max Weberin 1800- ja 1900-luvuilla yhteen nitomaan ja teoksessaan "Economy and Society" kuvaamaan valtiolliseen hallintomalliin¹ (Weber, 1979, 956-1005) ja sen tulkintoihin. Weberin kuvausta pidetään yleisesti byrokratian abstraktina ideaalimallina (Hoggett, 2005, 178).

Weber (1979, 956-958) määrittelee byrokratian kuuden pääkohdan kautta, jotka kuvaavat eri puolia byrokraattisesta järjestelmästä:

1. Hallinto on jaettu virallisiin funktionaalisiin rakenteellisiin osiin, virastoihin, joita ohjaa lainsäädäntö ja erilaiset hallinnolliset ohjeistot ja säännöt. Rakenteen toiminnasta vastaavat virkamiehet. (Weber, 1979, 956.)

¹ Byrokraattisen hallintomallin määrittelyyn ovat vaikuttaneet toki myös monet muut akateemikot kuten Karl Marx, John Stuart Mill, Woodrow Wilson, Ludwig von Mises ja Robert K Merton.

2. Hallinto rakentuu hierarkkisesti, ja esimerkiksi hallinnon päätöksiin liittyvä valitusoikeus määräytyy selkeiden esimies-alainen-ketjujen perusteella (Weber, 1979, 957).

3. Hallinnon toiminta perustuu kirjallisesti dokumentoituihin sääntöihin. Yhdessä virkamiesten kanssa dokumentoidut säännöt muodostavat julkishallinnon viraston (*bureau*), joka kuuluu julkisen piiriin ja joka erotetaan selkeästi yksityisen piiristä (*private sphere*). (Weber, 1979, 957.)

4. Viraston hallinnointi on alleviivatun modernia ja koulutukseen sekä asiantuntijuuteen nojaavaa (Weber, 1979, 958).

5. Virkamiestyö vaatii virkamiehen täyden työajan ja huomion: virkamiestyö onkin siten täysipäiväinen ammatti (Weber, 1979, 958).

6. Viraston toiminta perustuu yleisiin sääntöihin, jotka kattavat viraston koko toimialan. Näiden sääntöjen tunteminen muodostaa osan virkamiehen teknisestä osaamisesta. (Weber, 1979, 958.)

Pintatasolla weberiläinen byrokratia näyttäytyy näin hierarkkisena ja sääntöihin perustuvana formaalina hallintomallina, jossa vallan auktoriteetti perustuu dokumentoituihin sääntöihin, rationaalisuuteen ja järkeen.

Weberiläisen (1979, 958-963) byrokratian keskiössä on eettinen ja rationaalinen virkamies, jonka toiminta on erotettu selkeästi yksityisestä. Palkattu virkamies ottaa vastuulleen tietyn julkishallinnon tehtävän ja omaksuu itselleen samalla hallinnon virallisen linjan. Virkamiehen ideaali onkin persoonaton ja funktionaalinen asiantuntija, jonka jokaista tointa ohjaa tasavertaisuuden ja objektiivisuuden periaate:

"Bureaucratization offers above all the optimum possibility for carrying through the principle of specializing administrative functions according to purely objective considerations. Individual performances are allocated to functionaries who have

specialized training and who by constant practice increase their expertise.
'Objective' discharge of business primarily means a discharge of business according to calculable rules and 'without regards for persons.'" (Weber, 1979, 975.)

Suuri objektiivisuuden korostaminen liittyy byrokratiaan liittyvään demokraattisuuteen ja demokraatiaperiaatteeseen: moderneissa massademokratioissa byrokratian tehtävänä ja yhtenä pääarvoista on nimenomaan varmistaa kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä (Weber, 1979, 983).

Objektiivisuuden ja demokraattisuuden lisäksi Weber kuvaa byrokratiaa myös valtasuhteiden kautta, hallinnon suhteena sekä kansalaisiin että poliittista valtaa pitäviin päättäjiin ja parlamenttiin. Weber esittää, kuinka byrokraattinen koneisto pyrkii yleensä lisäämään omaa valtaansa salaamalla päätösten valmisteluja tai päätöksiin pohjalla olevaa tietoa sekä kansalaisilta että poliitikoilta. Tärkeässä osassa on erityisesti byrokratian ja valtaapitävien molemminpuolinen riippuvuussuhde, jossa byrokratia osin sekä tukee että luo vastavoiman vallitsevalle poliittiselle vallalle. (Weber, 1979, 990-998.)

Edelleen Weber (1979, 956-1005) kuvaa byrokratian historiallisena kokonaisuutena, joka on kehittynyt yhteiskuntien kehityksen myötä niin Egyptin faaraohallinnossa, antiikin Roomassa, Roomalaiskatolisessa kirkossa kuin Kiinan keisarikunnassakin. Byrokratia ei ole siis kontekstista riippumaton hallintomalli, vaan riippuu toki myös sitä implementoivasta ympäristöstä, tai kuten Hoggett (2005, 170) asian ilmaisee: "on niin monta byrokratiaa kun on valtiotakin" [suomennettu].

Weber (Weber, 1979, 956, 963, 980) yhdistää byrokratian kehityksen myös talouden ja kapitalismin kehitykseen, ja hänen mukaansa byrokratia onkin puhtaimmillaan moderneissa yksityisen talouden kansantalouksissa, joissa virkamiehille on mahdollista maksaa palkkaa ja jossa hallinto omistaa ja tarjoaa virkatyössä käytettävät resurssit. Weber kuvaa siten byrokratian kehitystä ja muotoja myös julkishallinnon omistussuhteiden kehityksen kautta, ja tarjoaa

esimerkkinä armeijamuodot, jossa armeijan varustelun omistajuus on muuttunut sotatarpeiden yksityisomistuksesta valtio- tai hallinto-omisteiseksi (Weber, 1979, 980-983).

Pintaa syvemmällä weberiläisessä byrokratiassa voikin nähdä olevan kyse objektiivisesta demokratiaperiaatteesta, yhteiskunnan toimijoiden välisistä valtasuhteista sekä julkisen ja yksityisen toiminnan sekä julkisen ja yksityisen omistussuhteen selkeästä erottamisesta.

Byrokratian tulkinnat ja humanistinen kritiikki

Weberin byrokratian voi helposti lukea melko synkkänä kuvauksena rationaalisen ja persoonattoman järjestelmän ylivalta, jossa virkamies on ”pienen pieni koneiston osa” (Weber, 1979, 988) , ja jossa järjestelmän valta on muodostunut niin suureksi, että byrokraattista järjestelmää on ”käytännössä mahdotonta tuhota” (Weber, 1979, 989).

Tätä Weberin rationaalisuuteen ja objektiiviseen persoonattomuuteen perustuvaa yhteiskuntajärjestelmän kuvausta ovatkin humanistisesta näkökulmasta kritisoineet moraalittomaksi instrumentalismiksi muun muassa Zygmunt Bauman (1989, *Modernity and the Holocaust*) ja Alasdair MacIntyre (1981, *After Virtue*). Esimerkiksi Bauman antaa esimerkkinä holokaustin, jonka toteuttaminen oli hänen mukaansa nimenomaan mahdollista vain rationaalisuuteen ja sääntöihin perustuvan persoonattoman byrokratian avulla.

Kriittisimmissä luennoissa weberiläistä rationalismia on arvosteltu myös uusliberalistiseksi (Allen, 2004, 134-153), sillä puhdas rationaalisuus voidaan nähdä kapitalistisen järjestelmän tuottamana vapaan markkinatalouden konemaisena toimintana. Kriittistä luentaa toki edesauttaa Weberin oma kuvaus persoonattomuuden ja kapitalismin suhteesta:

”When fully developed, bureaucracy also stands, in a specific sense, under the principle sine ira ac studio. Bureaucracy develops the more perfectly, the more it is ”dehumanized,” the more completely it succeeds in eliminating from official

business love, hatred, and all purely personal, irrational, and emotional elements which escape calculation. This is appraised as its special virtue by capitalism.”
(Weber, 1979, 975.)

Kaikki eivät kuitenkaan jaa tätä luentaa (esimerkiksi du Gay, 2000; Hennis, 1988; Hoggett, 2005), ja du Gayn (2000, 42) mukaan weberin kuvaama rationaalinen persoonattomuus tulee lukea ennen kaikkea demokraattisena tasavertaisuutena:

”He [du Gay] argues that the value attached to impersonality by Weber must be understood as itself being an expression of democratic equalization and therefore a more ethically advanced form of authority than that based on personal consideration.” (Hoggett, 2005, 173)

Edelleen du Gay (2000, 31) näkee että virkamiehen ”koulutettu välinpitämättömyys” on kriittinen osa byrokratian demokraattisuutta ja tasavertaisuuden toteutumista:

”The bureaucrat, unlike the politician, must cultivate a ”trained indifference” to the discourse of ”ultimate ends” because of an awareness of the possible heavy cost of pursuing one of them at the expense of the others.”

Byrokratia pitääkin näin du Gayn (2000) mukaan nähdä ennen kaikkea ainutlaatuisena *moraalisena* instituutiona yhteisten julkisten asioiden järjestämiseen *persoonattomuuden, neutraaliuden*, ja *objektiivisuus* periaatteisiin nojautuen.

Byrokratian tulkinnat ja liikkeenjohdollinen kritiikki

Humanistisen kritiikin lisäksi byrokratiaa on kritisoitu vahvasti managerialistisesta liikkeenjohtokoulukunnasta käsin lähes koko 1900-luvun jälkimmäinen puolisko sekä 2000-luvun alku (du Gay, 2000). Byrokratiaa kritisoidaan tästä näkökulmasta vanhakantaiseksi, jäykäksi ja erityisen tehottomaksi tavaksi organisoida yhteisiä asioita: kritiikki pohjaakin pitkälti

yksityisen sektorin johtamiskäytännöistä lähtöisin olevien ideoiden soveltamiseen julkiselle sektorille.

Tästä byrokratian liikkeenjohdollisesta kritiikistä sai alkunsa myös tämän tutkimuksen seuraavassa osiossa esiteltävä New Public Management – hallintomalli, joka näkee byrokratian epäonnistuneen julkishallinnon järjestämisessä yksityisen sektorin organisaation tavoin (du Gay, 2000).

Myös liikkeenjohdollisen kritiikin arviointi palautuu lopulta byrokratian etikkaan, ja siihen, voiko julkishallintoa yksiselitteisesti järjestää ja hallinnoida samoilla periaatteilla kuin vaikkapa yksityistä tavarataloketjua. Esimerkiksi Hoggetin mukaan (2005, 168) byrokratian erityisarvo piilee sen ylläpitämissä erityislaatuissa sosiaalisissa suhteissa, eikä niinkään tuotteiden tai palveluiden tuotannossa. Byrokratiassa on siten ensisijaisesti kyse toimijoiden arvoista ja moraalista.

Hoggett (2005, 169) näkeekin byrokratialla oleva neljä pääarvoa, joita ovat (1) läpinäkyvyys ja vastuutus, (2) toiminnan keveys ja tarkoituksenmukaisuus, (3) rehellisyys ja reiluus sekä (4) kestävyys ja toimintakyky. Hoggetin (2005, 169) mukaan liikkeenjohdollinen kritiikki keskittyykin lähinnä toiminnan keveyteen ja tarkoituksenmukaisuuteen (kohta 2) samalla sivuuttaen muut julkishallinnon järjestämisen kannalta erittäin kriittiset arvot. Hoggett näkee tämän managerialistisen kapeakatseisuuden jopa demokratian vastaisena:

”—[S]eparation of policy from operations or “delivery” and its conviction that efficiency is the only criterion by which to choose between public and private, can be seen as fundamentally anti-conflict and therefore anti-democratic.” (Hoggett, 2005, 178.)

Julkishallinnon jokaisella tasolla tarvitaan Hoggett (2005) mukaan eettistä virkamiestä, joka pystyy tekemään myös hallinnollisia, objektiivisia ja demokratiaperiaatteen mukaisia päätöksiä. Julkisen bussiliikennepalvelun tai

puiston ylläpito ei tapahdu yhteiskunnasta erillään olevassa tyhjiössä, joka voitaisiin erottaa hallinnollisesta päätöksenteosta ja siten myös ulkoistaa.

"A service such as bus service or parks maintenance does not exist in some kind of contextual vacuum rather it is situated within a matrix of spatial and non-spatial communities, developing over time, and which constitute the self-governing fabric of any society." (Hoggett, 2005, 169.)

Julkishallinnon operatiivista toimintaa ei siten voi Hoggettia (2005) seuraten optimoida vain tehokkuuden tai rahalle tuotetun arvon näkökulmasta, eikä julkishallinnon toteutuksen operatiivista tasoa voi näin täysin erottaa sen hallinnollisesta tasosta (*policy making*). Byrokratiassa on siten kyse paljon muustakin kuin vain nimellisesti tehokkaimmasta tavasta käyttää julkista rahaa:

"Bureaucracy may be more expensive than other forms of government - - but that's not too surprising when democracy is not necessarily the cheapest form of government." (du Gay, 2000, 107.)

New Public Management

New Public Management –hallintomalli (myöhemmin NPM) esiteltiin ensi kerran vuonna 1991 Christopher Hoodin artikkelissa "A Public Management for All Seasons?" (1991), jossa Hood kokoaa yhteen jo 1970-luvun lopulla käynnistyneitä julkishallinnon tutkimuksen (*public administration studies*) ja julkishallinnon hallintomallien muutoksen trendejä NPM-sateenvarjokäsitteen alle.

NPM:n perusajatuksia ovat julkishallinnon palvelutuotannon tehostaminen, julkishallinnon päälliköityminen (*managerialism*), julkishallinnon altistaminen markkinakilpailulle sekä julkishallinnon yksityistäminen (Greve, 2010). Nämä ajatukset olivatkin julkishallinnon hallintomallien muutoksen voimakkaimpia trendejä 1980- ja 1990-luvuilla useimpien OECD-maiden piirissä (Hood, 1991).

Artikkelissaan Hood (1991) linkittää NPM-opin voimakkaan nousun 1980- ja 1990-luvuilla neljään julkishallinnon trendiin, joita ovat (1) julkishallinnon koon kasvun hidastaminen ja kääntäminen laskuun, (2) julkishallinnon yksityistäminen, (3) julkishallinnon automatisointi sekä (4) hallintomallien tutkimuksen keskittyminen yhä enemmän kansainvälisiin, maariippumattomiin ja yleistettäviin teemoihin. Kuten moni muukin (esimerkiksi Lapsley, 2008; Osborne, 2006) myös Hood (1991) tiedostaa NPM-termin lähtökohtaisen ”väljyyden” ja monitulkintaisuuden: sateenvarjotermiin alle mahtuu monta teemaa ja erilaista painotusta. Usein NPM:sta on niin monta eri määritelmää kun on määrittelijäkin.

Hoodin artikkelin (1991) pääantia ovat hänen kuvaamansa seitsemän hallinnon ”päädoktriinia”, jotka muodostavat NPM:n ytimen¹. Näiden doktriinien sisältö ja yhteiskunnallinen oikeutus kuvataan lyhyesti Hoodia (1991) referoiden alla:

1. Managerialismi ja ammattimaiset päälliköt (*management*)

Julkishallinnon organisaatioita tulisi johtaa ammattimaisin ”managerein” tai päälliköin, jotka eivät ole asiaosaajia kuten virkamiehet, vaan ”ammattijohtajia”. Managerialismi korostaa aktiivista ja näkyvää johto-organisaatiota, joka vapauttaa ”johtajat johtamaan”.

2. Suorituskyvyn mittaaminen ja laadun standardisoituminen

Julkishallinnon organisaatioiden tulisi jatkuvasti mitata kaikkea toimintaansa ja johtaa laatustandardeja kaikille toiminta-alueilleen. Tärkeässä asemassa ovat määritellyt tavoitteet, välitavoitteet ja määrälliset menestyksen mittarit. Menestyksen mittaaminen on tärkeää, jotta julkishallinnolta ja julkisen palvelun tuottajilta voi perätä vastuullisuutta (engl. accountability).

3. Ulostulon (*output*) ja tuloksen korostuminen

¹ Hood ensisijaisesti kokosi ja kuvasi jo olemassa olevat ajatukset yhteen niin kuin ne on muualla esitetty. Hood ei itse artikkelissaan (1991) ottanut kantaa kyseisten doktriinien etiikkaan sinänsä.

Julkisten palveluiden tuottamisessa tulisi keskittyä siihen, miten hyvin allokoitut resurssit tuottavat tuloksia (*output*). Sisäänmenon/Ulostulon (*input/output*) optimointi on siten tärkeämpää itse prosessin sijaan.

4. Monoliittisten julkishallinnonorganisaatioiden purku

Julkishallinnon monoliittisiä yksiköitä ja organisaatioita tulisi purkaa ja muodostaa useampia ja hienojakoisempia korporatisoituja yksiköitä, jotka keskittyvät jonkin tietyn palvelun tai funktion toteuttamiseen tietyllä tähän tarkoitukseen allokoitulla budjetilla. Muihin julkishallinnon ”funktioihin” ja organisaatioihin olisi doktriinin mukaan hyvä pitää selkeä etäisyys. Näin saadaan aikaiseksi ”hallittavia” yksiköitä, mikä mahdollistaa toiminnan helpomman tehostamisen ja myös mahdollisen ulkoistamisen ja yksityistämisen.

5. Markkinakilpailun korostaminen

Julkishallinnossa tulisi käyttää yhä enemmän määräaikaista sopimuksia ja ulkoistettuja yksityisiä toimijoita, joita kilpailutetaan keskenään. Keskinäisellä kilpailulla julkisorganisaatioiden sisällä ja ulkopuolella uskotaan saavutettavan tehokkuushyötyjä matalimpina kustannuksina ja parempina standardeina.

6. Yksityisen sektorin johtamisoppien korostaminen

Julkishallinnon virkamiehen ”etiikka” saa väistyä; tärkeään asemaan nostetaan bonukset ja kannustimet, joustava palkkaus ja muut yksityisen sektorin HR-keinot. Doktriini korostaa siten jo yksityisellä sektorilla koeteltujen johtamiskeinojen soveltamista julkishallinnossa.

7. Kurinalaisuuden ja säästäväisyyden korostaminen

Julkishallinnossa tulisi doktriinin mukaan korostaa kustannussäästöjä, työntekijöiden kurinalaisuutta ja palkansaajajärjestöjen pienempää vaikutusvaltaa. Tavoitteena on saada enemmän aikaiseksi vähemmällä.

Vaikka monissa artikkeleissa on kuvattu NPM-oppi nimenomaan välineellisesti ja teknisten johtamismenetelmien kautta, on hyvä pitää mielessä että kyseessä on menetelmien lisäksi usein myös normatiivinen ajattelutapa (Haque, 2007).

Monet näkevätkin NPM-opin ajavan käytäntöjen lisäksi nimenomaan uusliberalistisia arvoja ja uusliberalistista etiikkaa (esimerkiksi du Gay, 2000; Eräsaari, 2006; Haque, 2007).

New Public Managementin kritiikki

New Public Managementia on kritisoitua kirjallisuudessa monin tavoin. Erityisesti 2000-luvun ensivuosisikymmeninä kritiikki NPM-oppia vastaan on noussut käytännön maakohtaisten NPM-sovellusten epäonnistumisten kautta (esimerkiksi Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006b; Eräsaari, 2006) .

Mielenkiintoista kyllä, jo Christopher Hood (1991) esitti koottua kritiikkiä oppisuunnalle NPM-käsitteen esitelleessä artikkelissaan. Hood ryhmittelee 1980- ja 1990-luvuilla esitetyn NPM-kritiikin neljään luokkaan, joita ovat (1) Koko NPM-käsitteen teennäisyys, (2) harhaluulo paremmasta tehokkuudesta ja tuloksista, (3) elitismi ja yhteisen hyvän unohtaminen sekä (4) Harhaluulo NPM-universalismista.

NPM-käsitteen teennäisyydellä Hood (1991) viittaa kritiikkiin, jossa NPM-oppia pidetään lähinnä ”keisarin uusina vaatteina”, uutena julkishallinnon muotivirtauksena, jossa on paljon melua olemattomasta sisällöstä. Kritiikki näkee NPM:llä olevan pinnan alla hyvin vähän tekemistä käytännön julkishallinnon kanssa.

Harhaluulo paremmasta tehokkuudesta viittaa taas kritiikkiin, jossa NPM:n nähdään lähinnä aiheuttaneen haittaa julkishallinnolle: luvattuja tehokkuushyötyjä ei olla saavutettu ja palvelu ei ole parantunut, vaan se on pahimmissa tapauksissa päinvastoin huonontunut. (Hood, 1991.)

Hood (1991) kuvailee myös kritiikkiä, joka näkee NPM:n lähinnä konsultoivan eliitin ja ammattijohtajien keppihevosenä, jolla he ajavat johdon konsulttien roolissa omaa etuaan ja henkilökohtaista taloudellista hyötyä. Tästä näkökulmasta NPM:llä ei enää tavoiteltukaan yhteistä hyvää, vaan rajatun eliittiryhmän etua.

Harhaluulo universalismista viittaa kritiikkiin, jossa kyseenalaistettiin NPM-opin universaali soveltuvuus maasta, kontekstista ja sosioekonomisista tai poliittisista eroista riippumatta (Hood, 1991): voisiko tosiaan olla niin, että yksi johtamisoppi sopisi kaikkiin maihin ja kaikkiin poliittisiin systeemeihin?

2000- ja 2010-luvulle tultaessa kritiikki NPM-oppia kohtaan on kasvanut ainakin tutkimusartikkeleissa (suhteessa 1980- ja 1990-lukuun). Hyvin moni artikkeli tuo esille jonkin NPM:n huonon puolen tai kritiikin (esimerkiksi Denhardt & Denhardt, 2000; Goldfinch & Wallis, 2010; Greve, 2010; Lapsley, 2008; O'Flynn, 2007) ja jotkut ovat jopa julistaneet koko NPM-suuntauksen kuolleeksi (esimerkiksi Dunleavy et al., 2006b) Jopa NPM:ia vahvasti edistänyt OECD on vuonna 2003 esitellyt NPM-implementaatioiden odottamattomia ongelmia (O'Flynn, 2007).

Lapsley (2008) esittää laajassa, vaikkakin NPM-myönteisessä, artikkelisssaan hyvin monta eri näkökulmaan NPM:n heikkouksista ja kehityskohteista:

1. Hän tuo esiin muun muassa managerialismin ongelmat suhteessa julkishallinnon ammattiosaajien etiikkaan: esimerkiksi lääkärin arvomaailma voidaan nähdä ristiriitaisena suhteessa ammattijohtajaan, mikä on ongelmallista vaikkapa tervyydenhuollon NPM-reformeissa. Tämä ristiriita tulee esiin myös NPM:n ajamissa palkitsemissysteemeissä, jotka ovat ristiriidassa monen julkisen palveluntuottajan etiikan kanssa: lääkäri ei paranna potilasta "paremmin" vaikka hän saisikin siitä suuremman rahallisen korvauksen.

2. Lapsley (2008) näkee työelämän toimintaympäristön muuttumisen yhä yrittäjähenkisemmäksi myös työntekijöiden piirissä, mikä sotii melko lailla NPM:n hallinta & kontrolli -paradigmaa vastaan.

3. Ehkä suurimpana kritiikkinään Lapsley (2008) tuo esille NPM:n suorituskyvyn mittaamisen aiheuttamat ongelmat. Lapsley (2008) esittelee monta esimerkkiä,

jossa mittarien seuraaminen on johtanut lähinnä mittaustulosten manipulointiin ja “luovaan kirjanpitoon”, ei niinkään julkispalveluiden parantumiseen.

Denhardt ja Denhardt (2000) esittelevät myös NPM-kritiikkiä monesta eri lähteestä: he tuovat esiin muun muassa NPM-opin sisäiset ristiriidat, NPM:n edistämät piiloarvot, rakenteiden hajauttamisen ristiriitaisuuden suhteessa julkishallinnossa vaadittuun koordinaatioon sekä yksityistämisen ongelmat suhteessa demokraattiseen yhteiskuntaan ja julkiseen etuun.

Monet artikkelit kritisoivat Hoodin (1991) tavoin NPM-opin hypoteesia universaaliudesta ja näennäisestä kontekstiriippumattomuudesta. Greve (2010), Lynn (2006), Goldfinch ja Wallis (2010) sekä NPM:n maakohtaisia implementaatioeroja tutkineet Lee ja Haque (2006), Sarker (2006), Sahlin-Andersson (2000) tuovat esiin sen, että yksi NPM-malli ei aina johda samoihin lopputuloksiin: onnistunut julkishallinto on siten aina maa- ja kontekstikohtainen implementaatio, ei universaalisti toimiva malli.

Dunleavy (2006b) kritisoi NPM:ia myös voimakkaasti monesta kulmasta käyttäen esimerkkeinä lähinnä Isossa-Britanniassa koettuja NPM-epäonnistumisia: Ulkoistukset eivät esimerkiksi ole onnistuneet odotetusti eikä toivottuja kustannussäästöjä ole isoista kilpailutus- ja ulkoistushankkeista aina syntynyt; päinvastoin, ulkoistus on paikoin huonontanut julkista palvelutasoa ja nostanut kustannuksia. Myös NPM-opin korostama managerialismi ja ammattijohtajien määräävä asema ei aina ole johtanut parempaan ja tehokkaampaan palveluun vaan pikemmin keskittänyt julkisorganisaatioiden fokusta sisäisiin organisaatorakenteisiin ja valtapeliin.

O’Flynn esittelee vuonna 2007 ilmestyneessä artikkelissaan NPM kritiikkiä sekä suhteessa NPM:n taustalla vaikuttaviin oppisuuntiin että NPM:n käytännön toteutuksiin. O’Flynn esittää Lawtonia (1998) mukaillen, että NPM:n myötä julkiset organisaatiot ovat menettäneet perimmäiset arvonsa ja tavoitteensa, jotka on korvattu kovalla kilpailulla, pienillä resursseilla sekä ristiriitaisilla tavoitteilla. Julkishallinnon hajottaminen pieniin funktionaalisiin osiin on taas

aiheuttanut sen, että julkisjohtamisen vastuualueet eivät ole enää erityisen selkeitä. (O'Flynn, 2007.)

Kuten edellä esitetystä voi nähdä, New Public Managementin kritiikki on hyvin monitahoista: yhden ongelmakohdan sijaan artikkelit keskittyivät hyvin moniin eri NPM:n ongelmiin yhden pääongelman erittelyn asemesta. Kritiikistä voitaneen kuitenkin nostaa esiin viisi pääteemaa:

1. Managerialismin kritiikki, joka viittaa ammattijohtajavetoisen hallintomallin sopimattomuuteen julkishallinnon kontekstiin.
2. Kilpailun ja ulkoistamisen kritiikki, joka viittaa kilpailutus ja ulkoistushankkeiden epäonnistumiseen.
3. Mittauksen ja tulostavastuullisuuden kritiikki, joka viittaa mittauksen johtaminen mittareiden vääristelyyn: tehokkuushyötyjä ei aina saavutetakaan ja käteen jää lähinnä lisääntynyt raportoinnin ja seurannan taakka.
4. Universalismin kritiikki, joka viittaa siihen, että yksi julkisjohtamisen malli ei tuota hyviä tuloksia kontekstista ja maasta riippumatta.
5. Taustojen ja ideologian kritiikki, jossa NPM nähdään normatiivisena uusliberalististen arvojen armottomana ajajana.

New Public Managementin jälkeiset hallintomallit

New Public Managementin jälkeisillä hallintomalleilla viitataan tässä tutkimuksessa 1990-luvun lopulla ja 2000-luvulla esitettyihin julkishallinnon hallintomalleihin. Tämä joukko on määrällisesti melko suuri ja vaikeasti rajattava, sillä viime vuosikymmeninä tiedeyhteisössä on ollut jatkuva keskustelu ja väittely siitä, mikä hallintomalli on se todellinen New Public Managementin seuraaja ja korvaaja (Pollitt & Bouckaert, 2011, 122) . Tällä

ryhmällä ei myöskään ole yhtä yhteistä nimeä tai nimittäjää, ja niitä yhdistää eniten lähinnä New Public Managementin ajallinen seuraaminen ja korvaaminen.

Tässä tutkimuksessa näistä malleista esitellään viisi selkeästi itsenäisiksi kokonaisuuksikseen erottuvaa mallia, eli New Public Governance, Neo-Weberian State, Digital-Era Governance, Public Value Management ja New Public Service. Raja-alue on lähes sama kuin Greven(2010) artikkelissa "Whatever Happened to New Public Management?" esittelemä tuoreiden hallintomallien joukko, kuitenkin sillä erotuksella, että tässä tutkimuksessa mukaan lisätään Denhardtin ja Denhardtin (2000) kuvaama New Public Service.

Edellä kuvattu raja-alue jättää Pollittia ja Bouckaertia (2011, 18-19) seuraten huomiotta maakohtaiset hallintomallivariantit; sen sijaan keskitytään laajempiin akateemiseen ja maaraajat ylittäviin malleihin. Tämä selkeyttää hallintomallien teoreettista kuvausta, mutta jättää tietoisesti vähemmälle huomiolle sen tosiseikan, että hallintomallit ovat todellisuudessa aina maakohtaisia sekoituksia, variaatioita ja sovelluksia (Pollitt & Bouckaert, 2011, 47-74, 122) .

Esitellyistä malleista kolmeen, eli New Public Governanceen, Digital Era Governanceen sekä Public Value Managementiin, liittyy vahvasti governanssin ja verkostojen käsite: tiukan valtiorajauksen asemesta toimintaympäristöksi määrittyy orkestroitava ja monimutkainen yhteistyöverkko¹. Selkeän vastavoiman tälle paradigmalle tarjoaa kansallisvaltion ja demokratian paluuseen nojaava Neo-Weberian State, joka korostaa nimenomaan vahvaa julkishallintoa yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa.

The New Public Governance

New Public Governance (myöhemmin NPG) on nyky-yhteiskunnan monimutkaisuuteen, kansallisvaltioiden moninaisuuteen (*plural state*) ja erityisesti verkostomaisteen toimintaan ja verkostologiikkaan perustuva hallintomalli (Pollitt & Bouckaert, 2011, 122-124) . Malli pohjautuu pitkälti

¹ Governance-käsitteen yhteydessä on hyvä huomioda, että käsitettä voi pitää myös melko latautuneena: jotkut näkevät sen tahallisesti häivyttävän perinteisiä hallintomallien jännitteitä ja vastakkainasetteluja kuten yksityinen vs. julkinen ja markkinatalous vs. byrokratia (Pollitt & Bouckaert, 2011, 21) .

Edinburghin yliopiston professorin Stephen Osbornen vuonna 2006 julkaistuun artikkeliin ”The New Public Governance?”, jossa Osborne (2006) asemoi NPG:n luonnollisena kehitysaskeleena New Public Managementin jälkeen.

NPG korostaa yhteiskuntien postmodernia luonnetta ja moniäänisyyttä: siinä missä NPM ”jämähti” julkisorganisaatioiden sisäiseen kontrolliin, NPG:n keskiössä ovat monimutkaiset yhteiskunnalliset verkostot eri toimijoiden välillä ja näiden verkostojen orkestrointi. NPG korostaakin kokonaisprosessin (se miten asiat tehdään) ja saavutettujen vaikutusten merkitystä, eikä niinkään input/output-optimointia. NPG alleviivaa edelleen luottamuksen ja pitkien yhteistyösuhteiden tärkeyttä (verkostossa), markkinakilpailun ja mittaamisen asemesta. (Osborne, 2006.)

NPG -mallin merkittävimmän ulottuvuuden tuo juuri sana ”governance”, jolla tässä yhteydessä viitataan monimutkaisen yhteiskunnan verkostomaisiin ja moniäänisiin rakenteisiin (Osborne, 2006). Governance viittaa myös fragmentoituneen yhteiskunnan verkostojen hallinnointiin laajassa mielessä (Osborne, 2006), minkä takia NPG:ia voinee pitää hieman abstraktimpana ylemmän tason hallintomallina verrattuna esimerkiksi NPM:iin. Pollitt ja Bouckaert (2011) kritisoivatkin NPG:ta juuri tästä hahmottomuudesta, abstraktiudesta ja konkreettisen teorian puutteesta.

Neo-Weberian State

Neo-Weberian State, eli uusweberiläinen valtio -malli pohjaa weberiläisen julkishallinnon ihanteen uuteen tulemiseen, jossa NPM-epäonnistumisia korjataan uudella ja virtaviivaistetulla byrokratialla, joka nojaa ideologisesti vahvaan kansallisvaltioon. Byrokratiaa ei nähdä itseisarvoisen huonona asiana, vaan myös byrokratialla voidaan tuottaa kansalaisille arvoa ja hyötyä koko yhteiskunnalle. (Dunn & Miller, 2007.) Mallin esittelivät ensi kerran Pollitt ja Bouckaert vuonna 2004 julkaistussa kirjassaan Public Management Reform: a comparative analysis (Greve, 2010).

Pollitt ja Bouckaert (2011, 118-121) jakavat Neo-Weberian Staten ominaisuudet loogisesti kahteen osaan, eli "weberiläisiin" elementteihin ja "neo"-elementteihin. Nämä elementit on esitetty lyhyesti Pollittia ja Bouckaertia (2011, 118-121) referoiden alla:

Weberiläiset elementit:

- Valtion roolin uudelleenvahvistaminen: valtio on pääosassa suurten yhteiskunnallisten ongelmien (esimerkiksi globalisaatio, ympäristöuhat, teknologinen muutos) ratkaisussa
- Edustuksellisen demokratian roolin uudelleenvahvistaminen: edustuksellinen demokratia on legitiimin valtion päätukipilari
- Hallinnollisten lakien uudelleenvahvistaminen ja uudistaminen
- Julkisen sektorin erityisaseman säilyttäminen

Neo-elementit:

- Fokuksen kääntäminen sisäisestä byrokratiasta ulkoisiin vaikutuksiin ja kansalaisiin
- Edustuksellisen demokratian täydentäminen monilla kansalaisosallistumista tukevilla keinoilla
- Hallinnollisten lakien uudistaminen niin, että ne tukevat paremmin toiminnan keskittymistä julkishallinnon aikaansaamiin ulkoisiin vaikutuksiin
- Julkishallinnon "ammattimaistaminen" siten, että virkamies on ammatilainen myös kansalaisten tarpeiden täyttämässä

Kyseessä on siis myös määritelmällisesti hallintomalli, jossa weberiläisen ideaalimallin arvot säilytetään ja niitä täydennetään uusilla julkishallintoa täydentävillä ja modernisoivilla ominaisuuksilla. New-Weberian State -mallia voikin pitää eräänlaisena vastamallina uusliberaalille New Public Managementille, ja Neo-Weberian State -malli on myös ollut pitkälti tästä syystä

julkishallinnon reformien keskiössä esimerkiksi Saksassa, Ranskassa, Hollannissa ja Ruotsissa pitkälti (Pollitt & Bouckaert, 2011, 118-121).

Digital-Era Governance

Digital-Era Governance (myöhemmin DEG) on London School of Economicsin professorin Patrick Dunleavyn et al. (2006b) kuvaama malli, jonka keskiössä on digitaalinen murros ja vahva digitaalinen palvelukomponentti osana julkishallintoa. DEG pohjaa Dunleavyn tutkimusryhmän (2006a) laajaan vertailevaan tutkimukseen, jossa tutkittiin seitsemän kehittyneen kansantalouden (USA, UK, Kanada, Uusi-Seelanti, Australia, Japani ja Hollanti) julkishallinnon digitalisoitumista ja digitalisoitumisen vaikutuksia.

Dunleavyn et al. (2006a, 9-40, 1-8) mukaan entiset ja nykyiset hallintomallit jättivät digitalisoitumisen lähes täysin huomiotta, siitäkkin huolimatta että digitalisaatio on yksi julkishallintoa nopeimmin muuttavista voimista: teoreettiset hallintomallit sekä käytännön julkishallinnon sovellukset näkevät digitalisaation yleensä pienessä ja triviaalissa tukiroolissa, joka on helppoa ja käytännöllistä ulkoistaa – yleensä huonoin seurauksin.

Dunleavy et al. näkee DEG-kehityksen julkishallinnon rakenteisiin ja toimintaverkkoon laajassa mitassa vaikuttavana ilmiönä, ei vain teknologiatason muutoksena:

"By DEG we signify a whole complex of changes, which have IT and information-handling changes at their centre, but which spread much more widely and take place in many more dimensions simultaneously that was the case with previous IT influences." (Dunleavy et al., 2006a, 225.)

Edelleen, uuden mallin arvolupaus onkin tutkijoita laaja-alainen tuottavuuden ja tehokkuuden kasvu samanaikaisesti lisäämällä kansalaisten kontrollia ja vähentämällä valtiohallinnon monimutkaisuutta:

"DEG processes could achieve productivity and effectiveness improvements while simultaneously simplifying the state apparatus and expanding citizen control of their own affairs. The opportunity to secure such a 'golden mix' of objectives simultaneously does not occur often in public management." (Dunleavy et al., 2006a, 217.)

Mallin perusta on pitkälti NPM:n heikkouksien ja epäonnistumisien tunnistamisessa: DEG:n esittelyartikkeli "New Public Management is Dead – Long Live the Digital-Era Government" julistaa NPM:n jo otsikkotasolla kuolleeksi. DEG sisältääkin monta NPM:lle päinvastaista teemaa, joista kolme tärkeintä on kuvattu Dunleavyn (2006b) kuvauksen mukaisesti alla:

- *Integraation paluu*

Siinä missä NPM:n keskiössä oli monoliittisten rakenteiden ja palvelukokonaisuuksien purku, Digital-Era Governance korostaa palvelukokonaisuuksien ja julkispalveluiden uudelleenintegrointia. NPM:n hajottamaa julkispalveluiden kenttää tulee yksinkertaistaa yhdistelemällä julkishallintoa ja palveluita uudella tavalla (Dunleavy et al., 2006b).

Haluttuihin toimenpiteisiin kuuluu Dunleavyn et al. (2006a, 229) mukaan jo tehdyn hallintofragmentaation purkaminen, ulkoistettujen tehtävien palauttaminen julkishallinnolle, keskitettyjen julkishallinnon prosessien palauttaminen ja vahvistaminen, julkishallinnon tukiprosessien radikaali uudelleensuunnittelu, tuotantokustannusten radikaali lasku, kilpailutuksen keskittäminen, julkishallinnon yhteisten ja jaettujen palveluiden tuottaminen ja tuotantoverkoston yksinkertaistaminen.

- *Tarvelähtöinen holismi*

Sen sijaan, että julkishallinnon asiakkaat saisivat yksittäisiä palveluitaan erillisiltä julkishallinnon palvelufunktioilta, julkisia palveluita tulisi miettiä ja uudelleen organisoida holistisesti ja tarvelähtöisesti. Näin luodaan parhaassa tapauksessa kokonaispalveluita, josta asiakas saa

kerralla tarvitsemansa palvelun yhdeltä luukulta, sen sijaan että häntä pompotetaan julkishallinnon palvelupisteeltä toiselle. Tarvelähtöinen holismi korostaa myös loppuasiakkaan kannalta turhien palveluvaiheiden poistamista ja julkishallinnon ketteryyttä suhteessa muutoksiin. (Dunleavy et al., 2006b.)

Tarvelähtöiseen holismiin Dunleavy et al. (2006a, 229) liittyy muun muassa interaktiivisen tietojen haun ja tarjoamisen, asiakas- ja tarvelähtöisen uudelleenorganisoinnin, ”one-stop” –palveluajattelun, ”end-to-end” –kokonaisprosessien uudelleenorganisoinnin, julkishallinnon ketteryden lisäämisen sekä kestävä kehityksen.

- *Digitaalinen murros*

Digitalisoituminen tulee tuoda julkishallinnon toiminnan keskiöön. Sen sijaan että digitaalinen palvelu on vain kanava tai lisäpalvelu peruspalvelun rinnalla, digitalisoituminen tulee nähdä koko operatiivisen julkisjohtamisen ydintoimintona. Julkisista palveluista on jo nyt joltakin osin tullut nimenomaan ja ennen kaikkea verkkopalveluita. (Dunleavy et al., 2006b.)

Konkreettisella tasolla digitaalinen murros tarkoittaa Dunleavyn et al. (2006a, 229) mukaan elektronista palvelutuotantoa, Internet-pohjaisia työkaluja, prosessiautomaation aivan uudenlaisia muotoja, radikaalia prosessien yksinkertaistamista turhia välittäjiä vähentämällä, aktiivista palvelukanavien yhteentoimivuuden parantamista ja asiakkaiden siirtäminen digitaaliseen palvelukanavaan, asiakkaiden segmentoimista, palvelukanavien vähentämistä (ja keskittäminen digitaaliseen), palvelufokuksen kääntämistä hallintokeskeisestä asiakaskeskeiseksi sekä avoimen kirjanpidon (*open book*) hallintoa.

On hyvä huomioda, että DEG-mallia pohjustavassa tutkimuksessa (Dunleavy et al., 2006a) on esillä vahva julkishallinnon ja yksityisen sektorin vastakkainasettelu sekä tutkimustuloksista kumpuava ulkoistusten kritiikki.

Tämä ei ole kuitenkaan ilmene näin voimakkaasti varsinaisessa DEG:n esittelyosuudessa, jossa julkishallintoa ohjataan yksityisen sektorin toimijoiden käytön ja vahvan julkishallinnon välimaastoon, ja jossa valtiolla on nykyistä parempi kontrolli arvoverkosta – varsinkin suhteessa NPM:iin. Tähän välimalliin viittaa myös DEG-mallin nimessä käytetty governance-termi.

Public Value Management

Public Value Management (myöhemmin PVM) on pitkälti Southamptonin yliopiston professorin Gerry Stokerin artikkelissa *"Public Value Management - A New Narrative for Networked Governance?"* (2006) kuvattu hallintomalli. PVM pohjaa edelleen Harvardin yliopiston professorin Mark Mooren vuonna 1994 julkaistuun artikkeliin *"Public Value as the Focus of Strategy"* ja tätä vuonna 1995 seuranneeseen klassikkoteokseen *"Creating Public Value: Strategic Management in Government"* (O'Flynn, 2007), jossa Moore pohtii julkisen arvon (*public value*) syntyä ja tuottamista julkishallinnon organisaatiossa.

PVM:ssa on siten nimensä mukaisesti kyse julkisen arvon käsitteestä, ja siitä mikä ylipäänsä ymmärretään julkiseksi arvoksi ja miten julkista arvoa tuotetaan. Sekä Moore (1995) että Stoker (2006) ymmärtävät julkisen arvon laajasti sekä mikro että makrotasolla saavutetuksi yhteiskunnan kokonaisarvoksi: julkista arvoa on julkisten palveluiden lopputulokseen liittyvän suoran arvon lisäksi myös julkishallinnon prosesseissa syntyvä kansalaisten välinen lisääntynyt luottamusta, lisääntynyt yhteiskunnallinen tasa-arvo, vahvempi julkishallinnon ja koko hallinnon legitimiteetti tai makrotasolla tapahtunut yhteiskunnallisen systeemin parannus. Yksittäisen palvelukokemuksen lisäksi julkisena arvona nähdään siis myös yhteiskunnallinen hyöty laajassa mitassa.

Mooren (1995) mukaan virkamiesten tai "julkishallinnon managereiden" tehtävä on nimenomaan julkisen arvon tuottaminen, yhtälailla kuin yksityisen sektorin johtajien tehtävä on yksityisen arvon tuottaminen (*private value*). Tämä tapahtuu Moorea (1995) seuraten neuvottelemalla ja suuntaamalla (*aligning*) julkishallinnon säänneltyä toimintaympäristöä, operationaalisia ja hallinnollisia kyvykkyyksiä sekä missiota, arvoja ja tavoitteita samansuuntaisiksi.

Stokerin(2006) kuvauksen mukaan PVM:iin kuuluu myös verkostomainen yhteistyö ja verkostomainen toimintaideologia, markkinakilpailun asemesta. Stoker linkittää siten PVM:tiin New Public Governancesta tutun ”governancen” käsitteen. Kilpailun ja mitattavien tulosten asemesta tärkeässä asemassa ovat suhteet ja monimutkaiset arvontuottoverkostot, joissa ei ole yhtä yksiselitteisesti mitattavaa maalia (O'Flynn, 2007).

Moorea seuraten myös Stoker (2006) näkee julkishallinnon päätehtävänä julkisen arvon tuottamisen, ja julkinen arvo nähdään ennen kaikkea sekä kansalaisen että koko yhteiskunnan näkökulmasta:

“The overarching goal is achieving public value that in turn involves greater effectiveness in tackling the problems that the public most cares about; stretches from service delivery to system maintenance.” (Stoker, 2006)

Julkishallinnon johdon tehtävä on edelleen arvontuottoverkkojen hallinta, ohjaus ja orkestrointi tämän arvon tuottamiseksi. Julkinen arvo syntyy näissä monimutkaisissa interaktioprosesseissa, joiden sidosryhmiä ei ole rajattu vain julkishallinnon toimijoihin. Arvontuoton yhteydessä on hyvä puntaroida myös verkoston käyttämiä panostuksia suhteessa tuotettuun arvoon: tärkeässä asemassa on siten verkoston tarjoamien ja verkoston tuottamien palveluvaihtoehtojen pragmaattinen ja refleksiivinen vertailua ja ohjaus. Avoin ja jatkuva arvontuottoprosessi tuottaa samalla myös dialogista demokratiaa. (Stoker, 2006)

Stoker (2006) korostaa myös julkishallinnon virkamiesten arvontuottoon liittyvää etiikkaa ja eetosta: Virkamiesten tulee olla sitoutuneita julkisen arvon tuottoon, joka vaatii muun muassa jatkuvaa oppimista ja jatkuvaa palvelutason parantamista. Virkamiesten tulee olla sitoutuneita aitoon avoimuuteen ja avoimeen vastuunkantoon (*accountability*). Edelleen, virkamiesten tulee olla sitoutuneita hyviin henkilöstöhallinnon käytäntöihin sekä ennakkoluulottomaan yhteistyöasenteeseen laajan verkoston kanssa.

PVM:n voikin nähdä eräänlaisena markkina- ja kilpailukeskeisyyden vastaisena ja New Public Managementin jälkeisenä mallina (O'Flynn, 2007). On myös hyvä huomioda, että PVM muistuttaa monelta osin New Public Governance-mallia, erityisesti verkosto- ja yhteistyöpainotustensa osalta. Osbornen NPG-malli vaikuttaa kuitenkin kuvauksensa mukaisesti abstraktimmalta ylätason mallilta, kun taas Stokerin kuvaama PVM on hieman tarkkarajaisempi kehikko.

New Public Service

New Public Service (myöhemmin NPS) on Arizonan yliopiston professoreiden Denhardtin ja Denhardtin (2000) esittämä hallintomalli, jonka keskiössä on kansalaisuus (*citizen*), demokratia ja erityisesti kansalaisten palvelu.

Artikkelissaan "The New Public Service: Serving Rather than Steering" Denhardt ja Denhardt (2000) asemoivat NPS:n hyvin selkeästi New Public Managementin vastakohdaksi: NPS keskittyy lyhytnäköisen optimoinnin, mittaamisen ja kustannustehokkuuden asemesta kansalaisten pitkäjänteiseen palvelemiseen *kansalaisten tarpeiden* näkökulmasta. Malli myös tunnistaa sen, että pelkkien mittarien seuraaminen ja ylipäänsä toiminnan kvantifioiminen on ongelmallista, ja saattaa johtaa helposti vääränlaiseen toimintaan; sen sijaan tulisi luottaa myös ihmisten harkintaan siitä, mikä on koko yhteiskunnalla hyväksi.

NPS pohjaa teoriataustaltaan kolmeen tutkimusperinteeseen, joita ovat demokraattisen kansalaisuuden teorit, siviiliyhteiskuntateorit sekä humanismi ja organisaatiohumanismi. Erityisesti demokraattisen kansalaisuuden teorit ja vahva kansalaisyhteiskunta näkyvät selkeästi NPS -mallissa; Denhardt ja Denhardt referoivatkin tässä yhteydessä Michael Sandelin teosta Democracy's Discontent seuraavasti:

"But Sandel offers an alternative view of democratic citizenship, one in which individuals are much more actively engaged in governance. In this view, citizens look beyond self-interest to the larger public interest, adopting a broader and long-term perspective that requires a knowledge of public affairs and also a sense of

belonging, a concern for the whole, and a moral bond with the community whose fate is at stake."

Denhardt ja Denhardt(2000) kuvaavat NPS:n ydinajatuksen ja toimintaeetoksen seitsemän pääkohdan kautta:

- Virkamiehen tehtävä on ennen kaikkea palvella kansalaisia, sen sijaan että hän pyrkisi viemään tai ohjaamaan yhteiskuntaa johonkin tiettyyn suuntaan. Kontrollonin asemesta julkishallinnon roolia kuvaa agendan määrittely ja keskustelun sekä kansalaistoiminnan fasilitoiminen.
- Julkinen etu (*public interest*) on koko julkishallinnon toiminnan tarkoitus: nopeiden ja yksilöllisten ratkaisujen sijaan tärkeää on aina ottaa huomioon koko yhteiskunnan etu, demokratiaperiaatteita noudattaen.
- Ajattele strategisesti, toimi demokraattisesti. Julkishallinto on tehokkaimmillaan silloin kun se tekee avointa, demokraattista ja osallistavaa yhteistyötä kansalaisten kanssa. Julkishallinnon tulee olla aidosti avoin ja saavutettava.
- Palvele kansalaisia, älä asiakkaita. Julkinen etu (*public interest*) ei aina määrity suoraan yksittäisen asiakkaan näkökulmasta tai tämän yksittäisen asiakkaan edun maksimoimisessa. Sen sijaan julkinen etu pitää ajatella laajempaan koko yhteisöön ja yhteiskuntaan vaikuttavana etuna. Tämän takia virkamiesten tulee nähdä asiat myös laajemmassa kontekstissa, yksittäisen palvelutilanteen asemesta.
- Vastuu (*accountability*) ei ole yksinkertaisesti ymmärrettävä tai määräytyvä konsepti. Virkamiehen "vastuuta" ei voi yksiselitteisesti määrittää komentoketjuista tai seurantaraporteista: vastuu syntyy laajemmassa kontekstissa, eri sidosryhmien, arvojen, normien ja toimintatapojen verkostossa.

- Julkishallinnossa tulisi arvostaa työntekijöitä ennen kaikkea ihmisinä, lyhytnäköisen lopputulosten optimoinnin asemesta. Humanistinen näkökulma, yhteistyö ja matalat hierarkiat tuottavat pitkällä tähtäimellä parhaat tulokset koko yhteiskunnalle.
- Kansalaisuutta ja julkista palvelua tulisi vaalia ja arvostaa, ja New Public Managementin ylikorostama yrittäjyys julkishallinnossa tulisi jättää pienemmälle huomiolle. Julkishallinnon fokus tulisi olla yhteiskunnallisessa kontrobuootiossa, ei yhteiskunnan varoin tuetussa virkamiesten yrittäjämäisessä toiminnassa.

Kansalaispainotuksessaan NPS muistuttaakin paljon Public Value Managementia sillä erotuksella, että julkishallinnon fokus on käännetty NPS:ssa täysin organisaation ulkopuolelle, ja toimintaa määrittäyty lähes pelkästään kansalaisen kautta. Tässä kontekstissa se tuokin mieleen esimerkiksi Isossa-Britanniassa viimevuosina voimakkaasti ajetun Big Society –ajattelun, jossa julkishallintoa ulkoistetaan kolmannen sektorin ja kansalaistoimijoiden harteille. Tätä taas voinee näkökulmasta riippuen pitää jokseenkin uusliberalistisena agendana, varsinkin jos tarkoitus on samalla pienentää julkishallinnon kokoa ja vastuualueita. Denhardtin ja Denhardtin (2000) artikkelissa vahva kansalaisosallistuminen esitellään kuitenkin enemmän julkishallinnon täydentäjänä kuin sen korvaajana, vaikei tätä selkeästi käydäkään läpi.

Hallintomallit: vertaileva yhteenveto

Edellä hallintomallit esitettiin toisistaan erillään olevina kokonaisuuksina, vaikka todellisuudessa mallit voi nähdä olevan selkeässä suhteessa toisiinsa. Eri hallintomallit ovat yhteiskunnissa seuranneet toinen toisiaan, toimineet päällekkäin ja nousseet toistensa täydentäjinä, uudistajina tai vastustajina, aina mallista riippuen. Tästä johtuen malleja kuvataan usein nimenomaan suhteessa toisiinsa, vertaillen. Esimerkiksi Denhardt ja Denhardt (2000), Pollitt ja Bouckaert (2011, 22), O'Flynn (2007, 361), Osborne(2006, 383) ja monet muut liittävät hallintomallikuvauksiensa yhteyteen vertailevan taulukon, jossa eri hallintomallien pääominaisuuksia käydään ylätasolla lävitse.

Näitä vertailevia kuvauksia seuraten esitetään taulukossa 1 hallintomallien yhteenveto. Taulukon ensimmäisessä sarakkeessa listataan vertailtavat hallintomallit eli byrokratia, New Public Management sekä jälkimodernit mallit New Public Governance, Neo-Weberian State, Digital-Era Governance, Public Value Management, New Public Service. Taulukon muissa sarakkeissa kuvataan näiden hallintomallien keskeisimpiä ominaisuuksia.

Taulukko 1: Hallintomallien vertailutaulukko

Hallintomalli	Teoreettinen paradigma	Fokusalueet	Valtion rooli	Kansalaisen rooli	Yksityisen ja kolmannen sektorin rooli	Hallintomekanismi	Arvopohja
Byrokratia	Kansallisvaltio, rationaalisuus	Hierarkiat, rakenne, byrokraatin rooli ja moraali, yksityisen ja julkisen erottaminen	Valtion rooli vahva, demokratian ja yhteiskunnan perusta	Kansalainen, (passiivisena) osana yhteiskuntaa	Pieni	Hierarkia, moraali	Rationalismi, demokratiaperiaatte, byrokraatin moraali ja etiikka
New Public Management	Public choice -teoria, principal-agent-teoria, sekä tieteellinen liikkeenjohto	Managerialismi, Mittarit, Input/output, Tehostaminen, Insentiivit	Valtion roolia pienennettävä, valtio manageroi ja ohjaa palvelutuotantoa	Asiakas, vastaanottamassa palveluita	Vahvat yksityiset toimijat, yksityistäminen	Markkinaohjaus, quosi/markkinat, sopimukset, insentiivit, managerit	Uusliberalismi, vapaa markkinatalous
New Public Governance	Verkostot	Arvoverkon orkestrointi, fasilitointi,	Valtio ohjaa ja fasilitoi palvelutuotantoa ja yhteistyötä	Kansalainen, osana arvoverkkoa	Osana arvoverkkoa	Luottamus, yhteistyöverkostot, orkestrointi	Uus korporatismi
Neo-Weberian State	Uusweberiläisyys, kansallisvaltio	Valtion ja edustuksellisen demokratian uudelleen vahvistaminen, julkishallinnon tuottamat tulokset	Valtion rooli vahva, yhteiskunnallisten ongelmien ja murrosten pääratkaisija	Kansalaisosallistuminen julkishallinnon täydentäjänä	Yksityisen sektorin roolia pienennettävä	Voimautetut virkamiehet	Julkishallinnon arvostus ja erityisasema
Digital-Era Governance	Verkost ja digitaalinen murros	Julkishallinnon integraatio, tarvelähtöinen holismi, digitalisaatio	Valtion roolia vahvistettava osana arvoverkkoa	Aktiivinen asiakas/kansalainen	Yksityisen sektorin roolia hallittava paremmin osana arvoverkkoa	Integroidut hallintorakenteet, uusi teknologia	Modernisaatio, teknologialähtöisyys
Public Value Management	Julkinen arvo	Makrotason ja mikrotason yhdistäminen, arvon tuotto laajassa mitassa, virkamies julkisen arvon tuottajana	Arvontuottoverkon ohjaus ja hallinta	Kansalainen, julkisen arvon mittana	Osana arvoverkkoa	Yhteistyöverkosto, orkestrointi	Virkamiesten etiikka, avoimuus
New Public Service	Kansalaisdemokratia, organisaatiohumaniismi	Agendan asettaminen, julkinen etu, kansalaisfokus, työntekijöiden arvostus, fokus viraston ulkopuolella	Valtio luo puitteet osallistumiselle ja fasilitoi toimintaa, pieni valtio	Aktiivinen kansalainen julkishallinnon korvaajana	Vahva kolmas sektori ja kansalaisjärjestöt	Avoin systeemi, voimautetut kansalaiset ja virkamiehet	Yhteistyön etiikka, kansalaisdemokratia, mahdollinen uusliberalismi

Tutkimusmenetelmä: laadullinen sisällönanalyysi

Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmä on laadullinen sisällönanalyysi (*qualitative content analysis*), jossa aineiston koodaus tehdään abduktiivisesti. Sisällönanalyysi toimii siten työkaluna, jolla pyritään tuomaan esiin, miten julkishallinnon hallintomallit näkyvät valtionhallinnon tietohallintostrategiadokumenteista.

Laadullinen sisällönanalyysi valikoitui tutkimusmenetelmäksi kolmen seikan takia:

1. Koska tutkimustehtävä keskittyy tietohallintostrategioiden ja sitä kautta strategiadokumenttien tutkimiseen, ja koska tutkimusaineisto muodostuu yksinomaan tietohallinnon strategiadokumenteista, on tarkoituksenmukaista, että tutkimusmenetelmänä käytetään sisältöjen analyysiin hyvin sopivaa tutkimusmenetelmää.
2. Koska tutkimuskysymys pyrkii selvittämään, miten hallintomallit näkyvät valtiohallinnon strategiadokumenteissa, on tarkoituksenmukaista, että tutkimusmenetelmä on ennen kaikkea laadullinen eikä määrällinen: tutkimus pyrkii vastaamaan ”miten ja millä tavoin”, ei ”kuinka usein, kuinka todennäköisesti tai kuinka paljon”.
3. Koska tutkimus etsii dokumenteista monimutkaisen rakenteellisen käsitteen, eli hallintomallien, piirteitä, ja koska nämä piirteet on mahdollista ennalta kuvata ja määritellä yleisellä tasolla, on tarkoituksenmukaista, että tutkimusmenetelmä on laadullinen sisällönanalyysi: tarkoituksena on tutkia aineiston kykyä kuvata koodauskehikolle abstrahoituja hallintomallien ominaisuuksia.

Laadullinen sisällönanalyysi on laadullinen tutkimusmenetelmä kirjallisen, puhutun tai visuaalisen tutkimusaineiston järjestelmälliseen analysointiin. Tutkimuksen lähtökohta on systemaattisin ja objektiivisin keinoin kuvata ja

ryhmitellä tutkittavaa aineistoa, tässä tapauksessa strategiadokumentteja. Laadullisessa sisällönanalyysissä aineistoa ryhmitellään erilaisiin kategorioihin, ja tätä luokittelua kutsutaan yleensä aineiston koodaukseksi. Kategorisoimalla tai koodaamalla aineistoa eriteltäviin luokkiin aineistosta pyritään hahmottamaan paremmin ja siitä pyritään tuomaan esiin uutta tietoa. (Schreier, 2012, 1-19.)

Laadullisen sisällönanalyysin koodauksen voi tehdä pääsääntöisesti joko induktiivisesti tai deduktiivisesti. Induktiivisessa lähestymistavassa koodaus ja kategoriat syntyvät itse aineistosta, aineiston lukukertojen myötä. Aineisto niin sanotusti luokittelee itse itsensä omalla sisällöllään. Tyypillisesti induktiivista lähestymistapaa käytetään tilanteissa, jossa aiheesta ei ole merkittävästi aiempaa tutkimusta. Deduktiivisessa lähestymistavassa taas koodaus ja kategorisointi tehdään ennen aineiston analysointia, yleensä perustuen aiempaan tutkimukseen tai kulloiseenkin tutkimustehtävään. Deduktiivisessa sisällönanalyysissä aineistoa siten testataan ennalta muodostettua teoriakehikkoa vasten. (Elo & Kyngäs, 2008.)

Teoksessaan "Qualitative Content Analysis in Practice" Schreier (2012) ei kuitenkaan tee näin tiukkaa rajausta induktiivisen ja deduktiivisen lähestymistavan välillä: Schreierin (2012, 24-25, 32-33) mukaan teoriataustaan pohjaava laadullinen sisällönanalyysi on aina jonkin verran myös induktiivista. Ymmärrys aiheesta sekä tutkimusaineiston koodaus kehittyy ja muuttuu aineiston analyysikertojen myötä.

Tämän tutkimuksen tutkimusasetelma seuraa Schreierin (2012) kuvausta laadullisesta sisällönanalyysistä, mikä on käsitteellisesti induktiivisen ja deduktiivisen lähestymistavan välissä. Tutkimusmenetelmää voikin siten kutsua abduktiiviseksi tai vaihtoehtoisesti Hsiehin ja Shannonin (2005) terminologiaa seuraten direktiiviseksi, joka viittaa samaan lähestymistapaan, jossa deduktiivisesti luotua koodauskehikkoa voidaan täydentää myös koodauksen aikana.

Tämä tarkoittaa, että hallintomallien teoriataustaan pohjautuen muodostetaan tutkimuksen valmisteluvaiheessa deduktiivinen koodauskehikko, jota vasten valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategiadokumentteja analysoidaan. Oletettavaa kuitenkin on, että useampien lukukertojen aikana aineistosta nousee esiin kategorioita, joita deduktiivisesti tehty alkuperäinen koodauskehikko ei ottanut huomioon. Koodauskategorioita siten myös täydennetään lukukertojen myötä induktiivisesti.

Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet

Tämä tutkimus seuraa myös vaiheistukseltaan Schreierin (2012) kuvaamaa, ja luonteeltaan hyvin systemaattista laadullista sisällönanalyysiä. Kirjallisuudessa on esitetty toki myös muita vaihtoehtoisia laadullisen sisällönanalyysin menetelmäkuvauksia (esimerkiksi Elo & Kyngäs, 2008; Hsieh & Shannon, 2005; Krippendorff, 2013; Mayring, 2000; van Thiel, 2014), jotka vaihtelevat pitkälti niiden kuvaustarkkuuden sekä eri tutkimuksen vaiheiden erottelukyvyn osalta. Esimerkiksi Krippendorff (2013, 88-90) näkee laadullisen sisällönanalyysin pitkälti yhtenä holistisena tekstin tulkintana ja uudelleentulkintana, ilman selkeää ja toistettavaa prosessia. Schreierin (2012) menetelmäkuvauksessa valikoituinkin laadullisen sisällönanalyysin menetelmäksi erityisesti sen laajuuden, tarkan vaihekohtaisen kuvaustarkkuuden sekä prosessiomaisuuden takia: tutkimuksen formaalilla vaiheistuksella pyritään näin kasvattamaan tutkimuksen toistettavuutta ja siten myös sen luotettavuutta.

Schreierin (2012, 5-6) menetelmä sisältää tutkimusasetelmasta riippumatta aina seuraavat vaiheet: (1) tutkimuskysymyksen valinta, (2) tutkimusmateriaalin valinta, (3) koodauskehikon luominen, (4) segmentointi, eli materiaalin jakaminen koodausyksiköihin, (5) koodauskehikon testaus, (6) koodauskehikon validointi, (7) koko tutkimusmateriaalin koodaus, (8) tutkimustulosten tulkinta ja esitys.

Koska vaiheet (1) tutkimuskysymyksen valinta sekä (2) tutkimusmateriaalin valinta ovat tämän tutkimuksen osalta jo tutkimustehtävässä ja tutkimusasetelmassa annettuja (Ks. Tutkimustehtävä, Tutkimusasetelma), ei

niitä eritellä tässä kohden tarkemmin. Alla esitellään siksi tarkemmin tutkimusvaiheet 3-8, numeroituna uudestaan siten, että laadullisen tutkimusmenetelmän ensimmäiseksi vaiheeksi muodostuu koodauskehikon luominen ja viimeiseksi vaiheeksi tutkimustulosten esittely.

Vaihe 1: koodauskehikon luominen

Koodauskehikko on tutkimusmateriaalin kategorisoinnin väline: se on tapa ryhmitellä tutkimusmateriaalia tavalla, joka tuo esiin uusia merkityksiä aineistosta suhteessa tutkimuskysymykseen. Koodauskehikko koostuu pääkategorioista ja alakategorioista: pääkategoriat ovat tutkimusmateriaalin ryhmittelyn suuria kokonaisuuksia ja teemoja, alakategoriat näiden pääteemojen tarkempi ryhmittely. (Schreier, 2012, 58-63.)

Schreierin (2012, 63-71) mukaan muodostettu koodaus riippuu pitkälti tutkimuskysymyksestä, ja koodaus voi olla joko yksinkertainen, melko monimutkainen tai monimutkainen, riippuen koodauskategorioiden määrästä ja kategorioiden ja alakategorioiden suhteiden syvyydestä. Tässä tutkimuksessa koodaus on melko monimutkainen, sillä hallintomallien teoriataustasta muodostettu koodauskehikko sisältää monta pääkategoriaa, joista jokaisella on alakategorioita.

Hyvä koodauskehikko on Schreierin (2012, 71-79) mukaan (1) *yksiulotteinen*, eli jokainen pääkategoria kuvaa vain yhden ulottuvuuden aineistoista, (2) *toisensa poissulkeva*, eli koodattava tutkimusyksikkö voi kuulua vain yhteen pääkategorian alaiseen alakategoriaan kerrallaan, (3) *riittävän laaja*, eli koodauskehikko mahdollistaa koko aineiston koodauksen sekä (4) *saturoitunut*, eli yksikään alakategoria ei jää koodauksen päätteeksi tyhjäksi. Viimeistä *saturation* vaatimusta Schreier (2012, 77) lieventää deduktiivisen ja konseptilähtöisen tutkimuksen osalta: teoriataustan pohjalta luotu koodauskehikko saattaa nimittäin paljastaa jotain hyvin olennaista nimenomaan tyhjiksi jäävien kategorioiden kautta. Tyhjät kategoriat voivat siis kertoa paljon siitä, mitä osaa teoriataustasta aineisto ei kuvaa. Tästä johtuen myös tässä tutkimuksessa koodauskehikon luomisessa ei pyritä *saturation*oon:

koodauskehikko paljastaa näin myös mitä hallintomalleja strategiadokumenteista ei ole luettavissa.

Varsinainen koodauskehikon luominen tapahtuu neljän vaiheen kautta, joista ovat: (1) aineiston tarkempi lajittelu ja valinta, (2) koodauskategorioiden hahmottaminen, (3) koodauskategorioiden nimeäminen ja formalisointi sekä (4) koodauskehikon tarkastus ja korjaus (Schreier, 2012, 80-106).

Schreier (2012, 89) ohjeistaa, että yhdisteltäessä induktiivista ja deduktiivista lähestymistapaa koodauskategorioiden hahmottaminen (vaihe 2) kannattaa aloittaa pääkategorioiden tunnistamisella teoriataustasta; koodauksen alakategorioita on tämän jälkeen luontevaa lähteä täydentämään aineiston pohjalta.

Tärkeä osa koodauskehikon luomista on myös koodauskategorioiden nimeäminen ja formalisointi (vaihe 3): koodauskategorialle annetaan nimi ja formaali kuvaus siitä, mihin kokonaisuuteen nimi viittaa sekä esimerkkejä kategoriaan liittyvästä datasta. Tarvittaessa kategoriakuvaus sisältää myös koodaussääntöjä siitä, millä perusteella kategoriaan analysoitavaa aineistoa lajitellaan eri kategorioihin. (Schreier, 2012, 94-104.)

Lopuksi luotu koodauskehikko on hyvä tarkistaa aiemmin esiteltyjä hyvän koodauskehikon ominaisuuksia (*yksiulotteinen, toisensa poissulkeva, riittävän laaja*) vasten, ja tehdä tämän pohjalta tarvittavat korjaukset ja muutokset koodauskehikkoon (Schreier, 2012, 104-106).

Vaihe 2: segmentointi, eli materiaalin jakaminen koodausyksiköihin

Segmentoinnilla tarkoitetaan tutkimusaineiston ryhmittelemistä niin, että käy ilmi mitä osaa aineistosta analysoidaan erillisenä yksikkönä ja edelleen mitä analysoinnin osaa koodataan koodauskehikolla. Käytännössä tämä tarkoittaa tutkimusaineiston jakamista analyysiyksiköiksi ja näiden sisältämiksi koodausyksiköiksi, joista ensimmäinen viittaa esimerkiksi yhteen tutkimushaastatteluun tai dokumenttiin (joka sellaisenaan on liian iso

kokonaisuus koodattavaksi) ja jälkimmäinen viittaa yhteen koodauskategoriaan kategorisoitavaan analysoinnin yksikköön, esimerkiksi dokumentissa olevaan lauseeseen. (Schreier, 2012, 126-134.)

Schreierin (2012, 134-138) mukaan koodausyksiköt voidaan erotella joko formaalin tai temaattisen segmentointikriteerin perusteella: Formaali segmentointi viittaa aineiston rakenteeseen perustuvaan koodausyksiköiden erotteluun, esimerkiksi otsikoinnin, kappalejaon, välimerkkien tai taiton perusteella. Temaattinen kriteeristö taas viittaa koodausyksiköiden erotteluun eri teemojen mukaan. Schreier (2012, 136) myös korostaa, että formaali segmentointi on varsinkin tekstidokumentteja analysoidessa yleensä selkeämpi ja toistettavampi, ja siten myös luotettavampi lähestymistapa.

Segmentoinnin muodostuksessa voidaan analyysi- ja koodausyksiköiden lisäksi määrittää kontekstiyksiköt, jotka viittaavat siihen materiaalin osaan, joka tarvitaan koodausyksikön oheen kontekstiksi, jotta koodausyksikön merkitys voidaan hahmottaa (Schreier, 2012, 133). Jos esimerkiksi koodausyksiköiksi ovat valikoituneet analyysiyksikön lauseet, kontekstiyksikkö voisi olla lauseen ympärillä oleva kappale.

Segmentointi on tärkeä osa laadullista sisällönanalyysiä erityisesti siksi, että se lisää tutkimuksen fokusta ja koodauksen yhdenmukaisuutta, ja sitä kautta mahdollistaa tutkimuksen paremman toistettavuuden ja edelleen parantaa olennaisesti tutkimuksen luotettavuutta (Schreier, 2012, 127-129).

Vaihe 3: koodauskehikon testaus

Koodauskehikon muodostamisen ja aineiston segmentoinnin jälkeen vuorossa on koodauskehikon testaus, jonka aikana koodauskehikkoa koetellaan pieneen, mutta riittävän edustavaan ja vaihtelevaan osaan tutkimusaineistoa.

Testausvaiheessa koodauskehikon virheet ja vajavaisuudet pyritään näin paikantamaan ja korjaamaan ennen varsinaista, koko aineiston kattavaa koodausta. Koodauskehikon testausvaiheessa testiaineisto koodataan riittävän luotettavuuden saavuttamiseksi kaksi kertaa. Tilanteissa, jossa koodauksen

suorittaa yksi henkilö (kuten tässä tutkimuksessa), tämä ”tuplakoodaus” on hyvä suorittaa niin, että koodauskertojen väliin jää ajallisesti muutama viikko: näin tutkija pystyy arvioimaan koodauskehikkoa myös toisella testikerralla tuorein silmin. (Schreier, 2012, 146-158.)

Koodauskehikkoa voi tutkimuksen lähestymistavasta riippuen testata joko tutkimusaineiston ulkopuoliseen, mutta tutkimusaineistoa edustavaan materiaaliin, tai vaihtoehtoisesti suoraan tiettyyn osaan tutkimusaineistoa. Ensimmäinen lähestymistapa on suositeltu etenkin määrällisessä sisällönanalyysissä, jotta koodauskehikon testausvaihe ei vääristäisi varsinaisen koodauksen tuloksia. (Schreier, 2012, 148-151.) Laadullisessa sisällönanalyysissä on sen sijaan Schreierin (2012, 148) mukaan jopa toivottavaa, että myös testausvaiheessa käytetään varsinaista tutkimusaineistoa: hänen (Schreier, 2012, 148-149) mukaansa tämä parantaa koodauskehikon kykyä *kuvata* aineistoa.

Laadullisen sisällönanalyysin koodauskehikon testausvaiheessa pyritään testattavaksi aineistoksi valitsemaan riittävä otos koko tutkimusaineistosta. Scheier (2012, 151-152) korostaa tässä kohden riittävän edustavuuden mutta samalla käytännöllisyyden tasapainoa: tarkoituksena on testikoodata edustava mutta samalla käytännöllisistä syistä mahdollisimman pieni osa aineistoa. Suuntaa-antavaksi mitaksi testikoodauksessa käytettävän aineiston koolle Scheier (2012, 151) ehdottaa noin 10 – 20 prosenttia analyysiyksiköistä.

Vaihe 4: koodauskehikon validointi

Ennen varsinaista tutkimusaineiston koodausta koodauskehikko on hyvä vielä validoida formaalisti sen relevanssin ja luotettavuuden osalta (Schreier, 2012, 166). Näitä tutkimusmenetelmän laadullisia kriteereitä käsitellään tarkemmin myöhemmässä kappaleessa ”Laadullisen sisällönanalyysin luotettavuus”.

Lyhykäisyydessään validointivaihe tarkoittaa koodauskehikon läpikäymistä ulkopuolisen asiantuntija-arvioijan kanssa, joka pystyy arvioimaan

koodauskehikon validiteettiä eli sitä, edustaako koodauskehikko hyvin teoriataustassa olevia konsepteja (Schreier, 2012, 189-190) .

Vaihe 5: koko tutkimusaineiston koodaus

Edellä kuvattujen valmistelevien tutkimusvaiheiden jälkeen koodataan lopullisella koodauskehikolla koko aineisto, eli kaikki analyysi- ja koodausyksiköt. Kuten koodauskehikon testausvaiheessa, myös varsinaisessa koodauksessa mahdollisimman suuri osa koodauksesta on hyvä suorittaa kahteen kertaan niin sanottuna ”tuplakoodauksena”, jotta koodauksia voidaan vertailla ja näin parantaa koodauksen luotettavuutta. Jos koodaus tehdään yksin, suorittaa koodaaja tämän tuplakoodauksen siten, että koodausten väliin jää ajallisesti muutama viikko. (Schreier, 2012, 197-199.)

Koodauskehikkoa ei enää muuteta varsinaisen koodauksen aikana, ellei kehikossa havaita todella suuria ongelmakohtia. Jos koodauskehikkoa päätetään kuitenkin vielä koko aineiston koodausvaiheessa muuttaa, ei kyseessä enää ole koko aineiston koodaus, vaan koodauskehikon toinen testausvaihe (vaihe 5). Koodauskehikon uudelleen testauksen ja muuttamisen jälkeen muutettu koodauskehikko tulee uudelleen validoida (vaihe 6). Koko aineiston koodaus tulee tällöin aloittaa muutetulla koodauskehikolla aivan alusta. (Schreier, 2012, 201.)

Vaihe 6: tutkimustulosten esittely

Laadullisen sisällönanalyysin tulokset on mahdollista esitellä joko laadullisin tai määrällisin keinoin, ja esittelyn painotus riippuu pitkälti koko tutkimuksen tarkoituksesta, painotuksesta ja tutkimuskysymyksestä (Schreier, 2012, 219). Koska tämän tutkimuksen tutkimuskysymys liittyy siihen ”miten” hallintomallit näkyvät aineistossa, on luonnollista että tutkimustulosten esittelyssä painotetaan laadullista esittelyä, vaikka esittely sisältääkin tämän lisäksi myös yksinkertaisen frekvenssianalyysin.

Schreierin (2012, 219-230) mukaan laadullisessa tulosten esittelyssä on kolme päävaihtoehtoa. Tulokset voi esittää joko jatkuvana tekstinä, koodauskategorioita ja tutkimusyksiköitä yhdistelevänä tekstimatriisina tai

esittelemällä koodauskategorioiden suhteiden analysointia kaavoina (pattern) tai topologioina. Tässä tutkimuksessa käytetään tulosten esittelyyn jatkuvan tekstin sekä tekstimatriisien yhdistelmää: tulokset esitetään pääasiassa jatkuvana tekstinä ja koodattujen aineiston osien lainauksina; tekstimatriisia käytetään kohdissa, jossa lainattavia tekstikohtia on paljon.

Koodauksen tuloksen voi Schreierin (2012, 219-230) mukaan ryhmitellä kahdella tapaa: (1) joko koodauskategorioiden mukaisesti tai (2) tapausten (*case*) mukaisesti. Tässä tutkimuksessa käytetään pääasiassa tapauskohtaista ryhmittelyä tulosten esittelyyn: Toisaalta tuloksia esitellään hallintomallikohtaisesti, toisaalta tutkimusyksikkökohtaisesti. Tulosten esittely liittyy siten aina johonkin tutkimuskysymykseen liittyvään tapaukseen, eikä suoraan yksittäiseen koodauskategoriaan.

Laadullisen sisällönanalyysin tuloksia voi esitellä myös määrällisesti (Schreier, 2012, 219). Määrällisistä tulosten esittelymenetelmistä Schreier (2012, 231-239) kuvaa yksinkertaisen frekvenssianalyysin, frekvenssipohjaisen ryhmävertailun sekä joukon tilastollisia menetelmiä frekvenssiriippuvuuksien ja tulosten merkitsevyyden analyysiin. Schreier (2012, 231-235) painottaa, että erityisesti yksinkertainen frekvenssianalyysi sopii lähes minkä tahansa laadullisen sisällönanalyysin tulosten esittelyn tueksi. Näin ollen myös tässä tutkimuksessa esitellään koodauskategorioiden absoluuttisia frekvenssejä tekstimuotoisten tutkimustulosten lomassa.

Laadullisen sisällönanalyysin luotettavuus

Laadullisen sisällönanalyysin yksi tärkeimmistä kriteereistä on menetelmän luotettavuus, ja tutkijan tulisikin jokaisessa tutkimusvaiheessa ottaa huomioon tutkimuksen luotettavuuden parantaminen (Elo et al., 2014). Luotettavuuteen keskittyminen on erityisen tärkeää, sillä laadullista sisällönanalyysia on pitkään pidetty melko tulkitsevana ja subjektiivisena tutkimusmenetelmänä, erityisesti suhteessa määrälliseen sisällönanalyysiin (Kracauer, 1952). Krippendorf (2013, 89) muun muassa kriittisesti toteaa, että ”laadullisilla tutkijoilla on tapana

käyttää aivan muita kriteereitä tutkimuksensa arvioinnissa luotettavuuden ja validiteetin asemesta” (suomennettu).

Laadullisen sisällönanalyysin luotettavuuden arviointiin onkin monia eri kriteerejä, ja varsinkin englanninkielisten arviointikriteerien määrä vaikuttaa suurelta: Elo et al. (2014) mainitsee Kochia ja Harringtonia (1998) mukaillen kriteerit *rigor, validity, reliability, trustworthiness* ja edelleen Lincolnia ja Gubaa (1985) mukaillen *credibility, dependability, conformability* ja *transferability*. Krippendorff (2013) taas mainitsee Denziniä ja Lincolnia (2000) seuraten kriteerit *trustworthiness, credibility, transferability, embodiment, accountability, reflexivity* sekä *amapatory capabilities*. Suuri osa kriteereistä viittaa pitkälti kuitenkin tutkimuksen luotettavuuteen (*reliability, trustworthiness, transferability*) sekä validiteettiin (*rigor, validity, credibility*), ja monia attribuutteja yhdistävänä teemana voi tulkita olevan tutkijan subjektiivisuuden vähentäminen, tutkimusprosessin avoin kuvaus ja tutkimuksen siirrettävyys luotettavuuden osatekijänä.

Schreier (2012, 166) keskittyy laadullisen tutkimusmenetelmän arvioinnissa juuri *luotettavuuteen* ja *validiteettiin*. Luotettavuudella Schreier (2012, 166-169) viittaa tehdyn koodauksen yhdenmukaisuuteen (*consistency*) eri koodauskertojen ja eri koodaajien välillä: tutkimusmenetelmä on ollut sitä luotettavampi, mitä yhdenmukaisempi koodaus on ollut koodauskertojen ja eri koodaajien välillä. Luotettavuutta voi siten parantaa ja arvioida jo edellä kuvatulla aineiston tuplakoodauksella, jonka jälkeen saman aineiston eri koodauksia samalla koodauskehikolla voidaan vertailla.

Toinen Schreierin (2012, 175-176) arviointikriteeri on validiteetti, jolla hän viittaa koodauskehikon kykyyn kuvata tutkimusaineistoa: koodauskehikon validiteetti on korkea, jos sen kategoriat pystyvät kuvaamaan tutkimusmateriaalia tutkimuskysymyksen edellyttämällä tarkkuudella. Schreierin (2012, 189-191) mukaan konseptilähtöisen tutkimuksen, johon myös tämä tutkimus osin kuuluu, validiteettia tulisi mitata erityisesti sen *sisällön validiteetin*

kautta, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että koodauskehikon arvioi ja käy läpi ulkopuolinen koodauskehikon teoriataustan hyvin tunteva asiantuntija.

Sekä tutkimusmenetelmän luotettavuus että valideetti eivät toki ole mustavalkoisia käsitteitä, joita ”joko on tai ei ole” (Schreier, 2012, 192). Tutkimusmenetelmän luotettavuutta ja valideettia tulisikin näin jatkuvasti parantaa tutkimuksen jokaisessa vaiheessa.

Schreieria (2012) vielä laajemman tutkimusmenetelmän arviointikehikon tarjoaa Elo et al. (2014) artikkelissaan ”Qualitative Content Analysis: A Focus on Trustworthiness”, jossa käydään läpi tutkimusmenetelmän luotettavuuden arviointia tutkimuksen valmistelu-, organisointi- ja raportointivaiheissa. Vaikka artikkelissa esitetty tarkistuslista (Liite 1, Checklist for Researchers Attempting to Improve the Trustworthiness of a Content Analysis Study) onkin kehitetty erityisesti haastattelututkimuksen tarpeisiin, voi sen organisointi- ja raportointivaiheiden arviointikysymyksiä pitää oleellisina myös dokumenttipohjaisessa laadullisessa sisällönanalyysissä.

Elo et al. (2014) painottavat esimerkiksi tutkimuksen organisointivaiheessa tuplakoodauksen tärkeyttä ja raportointivaiheen läpinäkyvyyden ja seurattavuuden tärkeyttä suhteessa tutkimuksen valideettiin.

Tässä tutkimuksessa menetelmän luotettavuutta arvioidaan sekä Schreierin (2012) että Elo et al. (2014) arviointikriteereitä (ks. Liite 1) yhdistämällä. Tutkimusmenetelmän luotettavuuden lähes kriittisin elementti lienee tämän yhdistelmäkriteeristön osalta mahdollisimman suuri avoimuus ja tutkimuksen tarkka kuvaus, järjestelmällisyydellä saavutettu toistettavuus, sekä tutkijan oman kontekstin minimointi tuplakoodauksella ja koodauskehikon ulkopuolinen arvioituttaminen. Lisäksi avoimuutta ja sitä kautta luotettavuutta pyritään lisäämään Birksin, Chapmanin ja Francisin (2008) kuvaamalla laadullisen tutkimuksen muistiinpanomenetelmällä (*memoing*): tekemällä muistiinpanoja tutkimuksen eri vaiheista tuotetaan samalla tutkimuksen ”audit trail”, joka selventää tehdyn tutkimuksen taustoja ja päätöksiä raportin lukijalle.

Tutkimusaineisto: valtionhallinnon tietohallintostrategiat

Tutkimusaineistona toimii Suomen valtionhallinnon ministeriöiden tuoreimmat dokumenttimuotoiset tietohallintostrategiat aikaväliltä 2004 – 2014. Kuten tutkimustehtävän kuvauksessa todetaan, rajausta ministeriöihin perustuu ministeriöiden oletettuun edustavuuteen Suomen valtionhallinnon tietohallinnossa yleisesti, ja rajausta vuosiin 2004-2014 perustuu tutkimuksen laajuussyistä johtuvaan keskittymiseen vain tietohallintostrategioiden nykytilaan.

Aineistoon kuuluvat siten seuraavien valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategiat: valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö. Valtionvarainministeriön osalta aineistona on koko Suomen IT-strategiadokumentti, sillä valtionvarainministeriön tehtävänä on valtiotasolla koordinoita koko Suomen tietohallintoa.

Aineisto oli pääsääntöisesti julkisesti saatavilla ministeriöiden www-sivuilla. Tapauksissa, joissa ministeriön dokumenttimuotoinen tietohallintostrategia ei ollut www-sivulla saatavilla, pyydettiin kyseisen ministeriön kirjaamosta ministeriön tuoreinta tietohallintostrategiaa tietopyynnöllä sähköpostitse (ks. Liite 2: Tietopyyntö aineiston saamiseksi) touko-kesäkuussa 2014. Näin tapahtui ulkoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön osalta.

Kolme ensimmäistä vastasivat tietopyyntöön pyynnön mukaisesti tuoreimmalla tietohallintostrategiadokumentilla, mutta liikenne- ja viestintäministeriön osalta tietohallintopäällikkö Pekka Sinkkilä ilmoitti sähköpostitse 8.5.2014, että

”Liikenne- ja viestintäministeriössä ei ole varsinaista tietohallintostrategiaa johtuen siitä, että olemme tietohallinnollisesti kiinteä osa valtioneuvoston tietohallintorakennetta. Tietohallintoa koskevia asioita on meillä käsitelty laajemmissa toiminnallisissa startegioissa”. [sic] Liikenne- ja viestintäministeriö jää siten tutkimuksen osalta aineiston ulkopuolelle, sillä heillä ei virallisen linjan mukaan ole tietohallintostrategiaa.

Tutkimusaineisto on muodoltaan pääsääntöisesti tekstidokumenttimuotoinen, joko pdf- tai word-tiedosto. Joissain tapauksissa kyseessä on myös kalvomuotoinen powerpoint-tiedosto, jota jaellaan pdf-muodossa. Kaikki tietohallintostrategiat sisältävät tekstiä ja taulukoita sekä kuvia tai kaavioita.

Tutkimusaineiston strategiadokumenttien keskimääräinen sivumäärä on 46,3 sivua. Suurin sivumäärä, 140 sivua, on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tietohallintostrategiassa ja pienin sivumäärä, 16 sivua, on puolustusministeriön tietohallintostrategiassa.

Monet strategiadokumentit linkittävät kyseisen tietohallintostrategian pidempään tietohallintostrategioiden sarjaan viittaamalla aiempiin tai tuleviin tietohallintostrategioihin. Lisäksi lähes kaikilla strategiadokumenteilla on strategian voimassaoloa kuvaava aikajänne, joka ilmoitetaan tietohallintostrategiadokumentin nimessä. Nimitasolla ilmoitettujen voimassaoloaikojen keskiarvo on 3,5 vuotta. Pisin aikajänne, 9 vuotta, on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tietohallintostrategialla (2006-2015) ja lyhin, 3 vuotta, sekä maa- ja metsätalousministeriöllä, sisäasianministeriöllä ja ympäristöministeriöllä.

Puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtionvarainministeriö eivät anna nimitason aikajännettä ja voimassaoloaikaa tietohallintostrategioilleen, mutta tämä ei tarkoita, etteikö myös niiden strategiadokumenteissa suunniteltaisi tulevaisuutta: esimerkiksi puolustusministeriön kuvaa tietohallinnon visiotaan aina vuoteen 2025 ja työ- ja elinkeinoministeriön ketterän hallinnon visio ulottuu vuoteen 2020 asti.

Strategiadokumenttien sisältämät liitteet eivät ole osa aineistoa. Tämä johtuu siitä, että dokumenttien sisältämät liitteet ovat muodoltaan ja sisällöltään erittäin vaihtelevia eri ministeriöiden välillä.

Alla olevassa taulukossa 2 esitetään vielä yhteenvetona kunkin aineistodokumentin tietoja tarkemmin.

Taulukko 2: Aineiston luonne

Ministeriö	Hankin -tapa	Vuosi	Nimi	Muo -to	Sivu -ja
liikenne- ja viestintäministeriö	tieto- pyyntö	-	[Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole tietohallintostrategiaa.]	-	-
maa- ja metsätalousministeriö	tieto- pyyntö	2004	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tietohallintostrategia 2004–2007	pdf	67
oikeusministeriö	www	2012	Oikeusministeriön hallinnonalan tietohallintostrategia 2012–2017	pdf	24
opetus- ja kulttuuriministeriö	www	2006	Opetusministeriön hallinnonalan tietohallintostrategia 2006–2015	pdf	52
puolustusministeriö	www	2007	Puolustusministeriön tietohallintostrategia	pdf	16
sisäasiainministeriö	www	2008	Sisäasiainministeriön hallinnonalan tietohallintostrategia 2008 - 2011	pdf	57
sosiaali- ja terveysministeriö	www	2007	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan IT-strategia vuosille 2007-2011	pdf	140
työ- ja elinkeinoministeriö	www	2012	TEM Tietohallintostrategia 2012	pdf	21
ulkoasiainministeriö	tieto- pyyntö	2014	ICT-linjaus	docx	45
valtioneuvoston kanslia	www	2004	Valtioneuvoston kanslian tietohallintostrategia 2004-2008	pdf	34
valtionvarainministeriö	www	2012	Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategia 2012 – 2020	pdf	20
ympäristöministeriö	tieto- pyyntö	2009	Ympäristöhallinnon tiedon hallinnan strategia 2009–2012	pdf	34

Tutkimuksen suorittaminen

Tämän osion tarkoituksena on avoimesti esittää se tapa, jolla tämä tutkimus todellisuudessa suoritettiin, ja näin parantaa tutkimuksen läpinäkyvyyttä, toistettavuutta ja luotettavuutta.

Tutkimus suoritetaan ja dokumentoidaan Tutkimusmenetelmä-osiossa esitellyn kuusikohtaisen vaiheistuksen mukaisesti: (1) koodauskehikon luominen, (2) segmentointi, eli materiaalin jakaminen koodausyksiköihin, (3) koodauskehikon testaus, (4) koodauskehikon validointi sekä (5) koko tutkimusmateriaalin koodaus esitetään tässä osiossa. Kohta (6), eli tutkimustulosten tulkinta ja esitys, kuvataan omassa Tutkimustulokset-osiossaan. Kukin tutkimusvaihe suoritetaan edellä esitellyn menetelmäkuvaukseen pohjautuen, ja suorituksen aikaiset välitulokset ja huomiot kirjataan alle ylös.

Suoritusvaihe 1: koodauskehikon luominen

Koodauskehikon luominen aloitetaan menetelmäkuvauksen mukaisesti luomalla ensin pääkategoriat hallintomallien teoriataustaan pohjautuen ja aloittaen tämän jälkeen alakategorioiden täydentäminen aineistoon pohjautuen. Koska hallintomallien ja aineiston koodauskehikosta tulee luultavasti melko monimutkainen, luonnostellaan teoriataustaan pohjautuen mahdollisimman pitkälle, eli täydentäen alustavasti myös pääkategorioiden alakategorioita, jos vain mahdollista.

Liitteen 3A hierarkkisessa listassa on esitetty ensimmäinen versio koodauskehikosta pelkästään hallintomallien teoriataustaan perustuen. Listan ylimmällä tasolla ovat koodauskehikon pääkategoriat, ensimmäisellä alatasolla ensimmäiset alakategoriat ja niin edelleen.

Ensimmäinen versio koodauskehikosta muistuttaa luonnollisesti hallintomallien vertailevaa yhteenvetotaulukkoa, muodostetaanhan koodauskehikko pitkälti tuon yhteenvetotiedon pohjalta.

Koodauskehikon ensimmäistä versiota (liite 3A) täydennetään ja esitestataan luontinsa jälkeen tutkimusaineistolla (tämä kuitenkin eri asia kuin koodauskehikon varsinainen testaaminen, joka tapahtuu tutkimusvaiheessa 3). Nyt koodauskehikon ensimmäistä versiota tarkastellaan vain hyvin pienen aineiston osan kanssa, ja sitä pyritään täydentämään alakategorioilla, jos vain mahdollista.

Esitestattavaksi aineiston osaksi valikoituivat aineiston lyhin ja pisin strategiadokumentti, eli puolustusministeriön tietohallintostrategia sekä sosiaali- ja terveysministeriön tietohallintostrategia, sillä ne edustavat pituudeltaan aineiston ääripäitä: koodauskehikolla tulee pystyä koodaamaan molempia dokumentteja.

Liitteen 3B hierarkkisessa listassa on esitetty koodauskehikon toinen versio, jossa ensimmäistä versiota on laajennettu tutkimusaineiston esitestauksen kautta esiin nousseilla alakategorioilla.

Nyt luotua koodauskehikon toista versioita koetellaan edelleen neljää tutkimusmenetelmässä kuvattua hyvän koodauskehikon attribuuttia vasten:

1. Luotu koodauskehikon toinen versio on *yksiulotteinen*, eli kukin pääkategoria kuvaa vain yhden teeman aineistosta. Tältä osin koodauskehikko on onnistunut, eikä tämän attribuutin osalta tarvitse tehdä muutoksia.
2. Luotu koodauskehikon toinen versio ei ole pääkategoriatasolla *toisensa poissulkeva*: erityisesti ensimmäinen pääkategoria ”Näkökulma hallintoon” sekä toiseksi viimeinen pääkategoria ”Hallintomekanismi” ovat osin päällekkäisiä, ja esimerkiksi verkostomaisen hallinnon tai digitalisaation teemat putoavat osin molempien pääkategorioiden alle. Tästä johtuen kyseiset pääkategoriat tulee koodauskehikon seuraavassa versiossa yhdistää pääkategoriaksi ”Hallintomekanismi ja näkökulma

hallintoon”. Lisäksi hierarkioita käsitellään nykyisellään kahden pääkategorian alla, ja nämä olisi hyvä yhdistää koodauskehikon seuraavassa versiossa. Näillä muutoksilla korjattu koodauskehikko on toisensa poissulkeva. Muutokset ovat nähtävissä koodauskehikon kolmannessa versiossa (ks. Liite 3C).

3. Koodauskehikko on tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksen näkökulmasta *riittävän laaja*, vaikkei se sitä välttämättä olekaan koko aineiston näkökulmasta. Luodulla koodauskehikolla on mahdollista koodata tutkimuskysymyksen kannalta oleelliset osat aineistosta, mutta aineistossa on varmasti myös kohtia, jota koodauskehikolla ei ole mahdollista koodata. Koska tutkimuskysymys keskittyi kuitenkin nimenomaan hallintomallien näkymiseen tutkimusaineistosta, voidaan hyväksyä, että hallintomallien ulkopuolelle jäävät aineiston osat jäävät myös koodauskehikon ulkopuolelle.
4. Kuten menetelmäkuvauksessa todetaan, ei tämä tutkimus pyri koodauskehikon *saturaatioon*: päinvastoin toivottavaa on, että osa koodauskehikkeen kategorioista jää myös tyhjäksi, sillä tämä kertoo mitä hallintomalleja tai hallintomallien osia aineistossa ei näy.

Nyt luotu koodauskehikko formalisoidaan tutkimusmenetelmän mukaisesti siten, että jokaiselle koodauskehikon kategorialle ja alakategorialle annetaan formaali nimi, sekä kuvaus siitä, millaista sisältöä kunkin kategorian alle koodataan. Tämä koodauskehikon kolmas versio on esitetty liitteessä 3C.

Lopuksi on hyvä pohtia, onko tämä koodauskehikko paras mahdollinen tutkimuskysymyksen kannalta, vai olisiko parempi muodostaa esimerkiksi koodauskehikko, jossa pääkategorioina olisivat suoraan seitsemän eri hallintomallia, nykyisten hallintomallien osa-alueiden asemesta.

Hallintomallien erottelu suoraan pääkategoriatasolla lienee kuitenkin ongelmallista, sillä osa hallintomallien ominaisuuksista on päällekkäisiä. Lisäksi

nykyinen koodauskehikko tuonee paremmin esiin aineistossa esiintyvät hallintomallit, jotka eivät aina ole yksi yhteen teoriaan pohjautuvien hallintomallien kanssa: Aineistossa havaittu hallintomalli voi esimerkiksi olla jotain New Public Managementin ja Digital-Era Governancen välillä, yhdistellen teemoja monesta eri hallintomallista. Aineistossa esiintyvät hallintomallit eivät siten oletetusti ole puhtaita ja selvärajaisia, ja onnistuneen koodauskehikon tulee ottaa tämä huomioon.

Suoritusvaihe 2: aineiston segmentointi

Tutkimuksen toisessa suoritusvaiheessa koko aineisto segmentoidaan tutkimusmenetelmässä esitellyn segmentointimenetelmän mukaisesti.

Tämän tutkimuksen analyysiyksikköjä ovat valtionhallinnon ministeriöiden yksittäiset tietohallintostrategiat, sillä ne ovat kokonaisuudessaan toisistaan täysin erillisiä tekstidokumentteja. Analyysiyksikön erottelu on tältä osin selkeä.

Tämän tutkimuksen koodausyksikköinä toimivat kunkin tietohallintostrategiadokumentin lauseet. Koodausyksiköiden segmentointi on tältä osin formaali, sillä se perustuu pelkästään aineiston kielioppirakenteeseen. Formaalin segmentoinnin valinta noudattaa samalla myös Schreierin (Schreier, 2012, 136) suositusta dokumenttipohjaisen aineiston segmentointiperustaksi.

Tarvittaessa koodausyksikön tueksi voidaan aineistosta liittää myös kontekstiyksikkö, joka tässä tutkimuksessa on se kappale, johon koodausyksikkö, eli lause, kuuluu.

Kuvien ja kaavioiden osalta segmentointi on myös formaali, ja koodausyksikkö on yksi lause siinä määrin, kun kuvissa ja kaavioissa on erotettavia tekstikokonaisuuksia ja niissä lauseita.

Suoritusvaihe 3: koodauskehikon testaus

Koodauskehikon testaus suoritetaan menetelmäkuvauksen mukaisesti kaksivaiheisesti, tuplakoodaten, jättäen testikoodausten väliin 10-14 päivän

väliaika. Ensimmäinen testikoodauskerta suoritetaan 27.8.2014 ja toinen testikoodauskerta kymmenen päivän kuluttua 6.9.2014.

Testikoodaus toteutetaan käyttäen samaa sähköistä laadullisen sisällönanalyysin työkalua (Atlas.ti) kuin varsinaisessa koodausvaiheessa. Koodauskehikon testausvaiheessa sähköisen järjestelmän käyttö eroaa varsinaisesta koodausvaiheesta vain siten, että kummallakin tuplakoodauksen testikerralla koodauskehikko rakennetaan ja koodaus tehdään eri projektitiedostoon, jotta testikoodaukset olisivat täysin toisistaan riippumattomia.

Testikoodauksen aineistoksi valitaan menetelmäkuvauksen mukaisesti 10 – 20 prosenttia analyysiyksiköistä siten, että testattava-aineisto on mahdollisimman edustava osa koko aineistoa. Koska koodauskehikon luontivaiheessa (suoritusvaihe 1) koodauskehikkoa esitestattiin jo aineiston sivumäärällisillä ääripäillä, valitaan varsinaisessa testausvaiheessa testiaineistoksi kaksi aineiston analyysiyksikköä, jotka ovat lähimpänä aineiston sivumäärällistä mediaania. Näin saavutetaan myös 10 – 20 prosentin kattavuus analyysiyksiköistä.

Testikoodattavan aineiston sivumäärällinen mediaani on 34 sivua, ja kaksi analyysiyksikköä ovat täsmälleen tämän mittaisia: testikoodattavaksi aineistoksi valikoituvat siten valtioneuvoston kanslian sekä ympäristöministeriön tietohallintostrategiadokumentit.

Varsinaisen testikoodauksen aikana esiin nousi seuraavia mietteitä koodausmuistiinpanojen muodossa:

- Testikoodauksen ensimmäinen haaste on päättää se, miten hallintomallien attribuutit muunnetaan hierarkkiseksi koodauskehikoksi Atlas.ti -ohjelmistossa. Tähän on mahdollista käyttää monia erilaisia lähestymistapoja kuten koodiperheet, koodien nimeämiskäytäntö eli pseudohierarkia tai hierarkkinen linkitys. Tutkimuksessa päädyttiin käyttämään sekä formaalia linkitystä että koodien nimeämiskäytäntöä hierarkian ilmaisemiseen, jotta ei ennalta rajattaisi jotakin Atlas.ti -

ohjelmiston analyysiominaisuutta turhaan pois käytöstä.

- Koodauskehikon hierarkialinkit luodaan Atlas.ti -ohjelmiston verkostotyökalulla. Tätä tehtäessä pohdin onko eri koodauskategorioiden suhde "is a" vai "is part of" -tyyppinen. Tässä yhteydessä päädyttiin käyttämään "is a" linkkiä hierarkian kuvaukseen; tätä saattaa kuitenkin joutua myöhemmin muuttamaan, jos jokin analyysityökalun ominaisuus näin vaatii.
- Koska Atlas.ti -ohjelmiston koodaus tapahtuu pitkälti koodien nimitasolla ilman, että koodien hierarkia on selvästi näkyvillä, on tarkoituksenmukaista, että koodikategorioiden hierarkia näkyy myös kategorioiden nimissä. Koodauskehikon kategorioiden nimien alkuun luotiin numerointi, joka kuvastaa kategorioiden sijaintia koodauskehikossa.
- Koodatessa kävi ilmi, että monet koodauskehikon pää- ja alakategoriat eivät ole aivan niin yksiselitteisiä: kehikkoa tulisikin vielä virtaviivaistaa ja siitä tulisi tehdä yksiselitteisempi.
 - Pohdin muun muassa "yksityistäminen ja alihankinta" -kategorian nimeä: tämä tulisi ehkäpä nimetä uudelleen nimelle "ulkoistaminen ja alihankinta", sillä tämä kuvaa merkittävästi paremmin kategorian sisältöä.
 - Myös "toimintatapojen tehostaminen" kategorianimenä on melko ongelmallinen ja monitulkintainen: pohdinkin, olisiko "toimintatapojen kehittäminen" parempi nimi kategorialle.
 - Edelleen, pitäisikö "mittarit" -kategorian nimi olla formaali kuvaus tai mittari, jossa raportti voisi olla oma alaluokkansa, samoin kuin auditointi.

- Yhteistyö-kategorian pitäminen ”arvot kategorian” sisällä tuntuu toistolta, sillä se on hyvin edustettuna jo yhteistyöverkostoissa.
- Aineistossa esiintyy monessa kohdassa vastuutustematiikkaa (*accountability*), eli kysymyksiä siitä, kellä on vastuu. Tämä voisi olla hyvä lisä kehikkoon.
- Testikoodauksen aikana huomattiin, että ”managerit ja johtajat” – toimijakategoriaa koodattiin melko vähän siitä yksinkertaisesta syystä, että koodikehikon suuruudesta johtuen ko. kategorialla ei aina huomattu tai muistettu. Tämä ongelma oli siis suora seuraus koodikehikon suuruudesta: kehikkoa olisikin hyvä vielä hieman virtaviivaistaa.
- Testikoodauksen yhteydessä kokeiltiin myös Atlas.ti –ohjelmiston tarjoamia analyysityökaluja, joita voi käyttää tehdyn koodauksen analysointiin. Hyväksi todettiin ainakin (1) Codes-Primary Documents Table, joka esittää tutkimusyksikötasolla eri dokumenteissa esiintyneet koodit sekä (2) All Codes with Quatations –listaus, joka esittää kaikki kuhunkin koodikategoriaan liitetyt analyysiyksiköt, eli dokumenteissa esiintyneet lauseet.

Suoritusvaihe 4: koodauskehikon asiantuntijavalidointi

Tässä tutkimuksen vaiheessa koodauskehikko validoidaan ulkopuolisen asiantuntija-arvioinnin avulla: validoinnin tarkoituksena on arvioida kuinka hyvin koodauskehikko edustaa hallintomallien teoriataustan käsitteitä.

Ulkopuolisina asiantuntija-arvioijina toimivat Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan tohtoriopiskelijat Timo Harjuniemi (VTM) ja Markus Ojala (VTM). Validointi tapahtui 9.9.2014 Helsingissä. Validointi toteutettiin keskustelumuotoisesti ja se kesti kaksi tuntia. Kumpikin asiantuntijavalidoija oli saanut koodauskehikon kaikki senhetkiset versiot sekä koko tutkimuksen sen hetkisen dokumenttiversio viikkoa ennen validointikeskustelua. Validoiijat olivat käyneet koodauskehikon sekä

tutkimuksen ennen keskustelua lävitse, ja itse keskustelu käytiin siitä, kuinka hyvin koodauskehikko edustaa hallintomallien teoriataustaa.

Alla on esitetty validointikeskustelussa esiin nousseet huomiot:

- Validoijat totesivat koodauskehikon edustavan hallintomallien teoriataustaa. Samaan hengenvetoon validoijat kommentoivat koodauskehikon nykyistä suurta laajuutta ja sitä kautta monimutkaisuutta: hallintomallien ominaisuudet on kehikossa nähtävissä, mutta ominaisuudet ja hallintomallit ovat kehikossa hajallaan.
- Validoinnin yhteydessä keskusteltiin paljon koodauskehikon hierarkian logiikkaa, jota ei ollut tähän mennessä tutkimuksessa pahemmin avattu. Validoijille oli ollut epäselvää se, miksi pääkategoriatasot ovat kaikille hallintomalleille yhteisiä ominaisuusalueita sen sijaan, että pääkategoriatasolla olisi ollut eri hallintomallit. Nykyjaottelu toki johtuu siitä, että halutaan varmistaa, ettei yksittäistä ominaisuutta ole edustettuna monessa eri alakategoriassa: ts. Hallintomalleilla voi olla samoja ominaisuuksia, ja jos jokaisella hallintomallilla olisi oma pääkategoriansa, tulisi koodauskehikkoon toisteisia alakategorioita. Tämän läpikäytyämme validoijat ymmärsivät valinnan paremmin, mutta tämä valinta olisi toki hyvä käydä paremmin lävitse koodauskehikon esittelyn yhteydessä.
- Validoijat toivat myös esiin sen, että koodauskehikko on melko suuri ja erilaisia teemoja on paljon. Olisiko siis mahdollista virtaviivaistaa koodauskehikkoa sekä yhdistää että yksinkertaistaa eri pääkategorioita?
- Validoijat toivat esiin koodauskehikon pääkategorioiden osittaisen päällekkäisyyden: Onko arvopohjaa todella mahdollista erottaa ”näkökulmasta hallintoon”? Edelleen, onko arvoja ylipäänsä mahdollista koodata aineistosta yksiselitteisesti?

- Validoijat toivat esiin kysymyksen siitä, edustaako nykyinen koodausrunko weberiläistä byrokratiaa ja erityisesti virkamiestä toimijana tarpeeksi hyvin. Virkamies tulisikin validoinnin pohjalta lisätä omaksi kokonaisuudekseen toimijoiden alle.
- Validoijat nostivat erityisesti esille koodauskehikon pääkategoriatason nimeäsmiskäytännöt ja huolensa siitä, kuinka yksiselitteisiä nykyiset nimet ovat. Erityisen ongelmallisiksi koettiin juuri pääkategoriatason nimet ”tehokkuus”, ”näkökulma hallintoon” sekä ”arvopohja”. Validointikeskustelun aikana näistä luonnosteltiin yhdessä yksiselitteisempiä nimityksiä pääkategoriatasolle. Alustavasti keskusteltiin uusista mahdollisista kategoriasta ”toimintaperiaate” (=näkökulma hallintoon), ”toiminnan tavoite” (tehokkuus), ”toimijat” ja ”toiminnan seuraaminen”.

Edellisessä kappaleessa kuvatus testikoodauksen sekä tässä kappaleessa kuvatus asiantuntijavalidoinnin pohjalta muutettu koodauskehikon neljäs versio löytyy liitteestä 3D: Koodauskehikon neljäs versio.

Koodauskehikon neljänteen versioon tehtiin monia koodauskehikkoa yksinkertaistavia ja yhdenmukaistavia muutoksia, joista tärkeimmät on listattu lyhyesti alla:

- Pääkategoriatason nimeäsmiskäytäntöä selkeytettiin.
- Toimija-kategoriat kerättiin yhden pääkategorian alle.
- Arvot-pääkategoria yhdistettiin toimintaperiaate-kategorian kanssa.
- Virkamies-toimijan osuutta vahvistettiin omalla alikategorialla.
- Kategorioiden kuvausten sanamuotoja yhdenmukaistettiin.

Suoritusvaihe 3B: muutetun koodauskehikon uudelleentestaus

Koska koodauskehikkoa muutettiin asiantuntijavalidoinnin jälkeen merkittävästi, tulee muutettu koodauskehikko testata tutkimusmenetelmän

mukaisesti vielä kertaalleen ennen varsinaista aineiston koodausta. Muutetun koodauskehikon uudelleentestaukseen käytetään samaa testimateriaalia kuin jo aiemmin tehdyssä koodauskehikon testauksessa, eli valtioneuvoston kanslian sekä ympäristöministeriön tietohallintostrategiadokumentteja.

Muutetun koodauskehikon uudelleentestaus suoritettiin 31.10.2014 – 3.11.2014 ja se mukaili suoritustavaltaan alkuperäistä testikoodausta, eli suoritusvaihetta 3. Muutetun koodauskehikon uudelleentestauksessa todettiin, että muutettu koodauskehikko sopii hyvin aineiston koodaukseen, eikä sitä tarvitse enää merkittävästi muuttaa ennen varsinaista koodausvaihetta, pieniä nimeämistarkennuksia ja alakategorialisäyksiä lukuun ottamatta. Alle on koottu muutetun koodauskehikon uudelleen testauksessa saadut huomiot ja muistiinpanot:

- “Lopputulokseen keskittymistä” –alakategorialle kuvaavampi nimi voisi olla “Lopputulokseen keskittyminen ja vaikuttavuus”. Alakategoria nimettiin uudelleen tämän mukaisesti.
- “Normit” -alakategorialle kuvaavampi nimi voisi olla “Normit ja standardit”. Alakategoria nimettiin uudelleen tämän mukaisesti.
- “Hierarkioiden korostaminen” –alakategorialle kuvaavampi nimi voisi olla “Hierarkioiden ja rakenteiden korostaminen”. Alakategoria nimettiin uudelleen tämän mukaisesti.
- “Toiminnan seuraaminen” –pääkategorian alle lisättiin “Raportointi” omana alakategorianaan.
- “Valtio” –toimijakategorian alle lisättiin alakategoria “Valtio työnantajana”.

- “Toiminnan seuraaminen” –pääkategorian alle lisättiin “Ulkopuolinen arviointi” omana alakategorianaan.
- “Globaali markkinatalous” –alakategorialle kuvaavampi nimi voisi olla “Markkinakilpailu”. Alakategoria nimettiin uudelleen tämän mukaisesti.

Liitteessä 3E esitetään lopullinen koodauskehikko, jonka pohjalta varsinaista aineiston koodausvaihetta aletaan suorittaa.

Suoritusvaihe 5: koko tutkimusaineiston koodaus

Tutkimuksen koodausvaiheessa koko tutkimusaineisto koodataan aiemmissa tutkimusvaiheissa luotua koodauskehikkoa (liite 3E) käyttäen. Tutkimuksen koodaus tehdään myös kaksivaiheisesti, tuplakoodaten, eli koko aineisto koodataan kahteen erilliseen kertaan jättäen väliin vähintään kymmenen päivän tauko.

Koko tutkimusaineiston ensimmäinen koodauskerta suoritettiin 3.11.2014 – 20.11.2014, ja toinen koodauskerta 1.12.2014 – 12.12.2014. Tutkimusresurssien rajallisuudesta johtuen ensimmäinen koodauskerta keskittyy kategorioiden varsinaiseen koodaukseen, ja toinen koodauskerta painottuu ensimmäisellä koodauskerralla tehdyn koodauksen ja koodauskategoriavalintojen tarkastukseen, sekä ensimmäisen koodauskerran tulosten tarkistamiseen ja validointiin.

Koko tutkimusaineiston koodaus suoritetaan testikoodausta mukaillen Atlas.ti ohjelmistoa käyttäen. Ohjelmalla luodaan koodauskehikon mukainen koodausmalli, jonka avulla koodataan aineistona olevia pdf- ja word – dokumentteja. Koodausvaiheen tulokset on esitetty Tutkimustulokset – kappaleessa.

Koko tutkimusaineiston koodauksen aikana tehdään hyvin vapaamuotoisia muistiinpanoja Birksin, Chapmanin ja Francisin (2008)menetelmän (memoing) mukaisesti, ja nämä koodauksen aikana syntyneet huomiot kirjataan ylös Atlas.ti

muistotyökalulla (Memos). Koodausvaiheen muistiinpanot on esitetty liitteessä
4: Koodausmuistiinpanot (memoing).

Tutkimustulokset

Tämä osio esittelee suoritetun tutkimuksen tutkimustulokset kolmessa osassa.

(1) Ensin esitellään kaikista dokumenteista kummunneet yhteiset tulokset hallintomallikohtaisesti, eli se, mitä tutkimus voi sanoa hallintomallien näkymisestä valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategioissa yleisesti. Toisin sanoen, löytyikö dokumenteista jonkinlaista yhteistä punaista lankaa tai trendiä, joka pätee koko tutkimusaineistoon. (2) Tämän jälkeen esitellään ministeriökohtaisia löydöksiä eli kustakin tietohallintostrategiasta löydetty tulokset erikseen. (3) Lopuksi tarkastellaan tutkimuksen ja tutkimustuloksen luotettavuutta ja tuloksiin mahdollisesti vaikuttavia seikkoja.

Hallintomallikohtaiset tutkimustulokset

Alla on eritelty tutkimuksen tulokset ryhmiteltyinä hallintomallien alle. Kunkin hallintomallin osalta pyritään kuvaamaan se, miten ne näkyivät koko tutkimusaineistossa yleisesti.

Byrokratia

Byrokratialla on vahva jalansija valtionhallinnon tietohallintostrategioissa. Tämä näkyy byrokratiaan liittyvien koodauskategorioiden suurina frekvensseinä aineistossa (ks. Liite 5).

Byrokratialle hyvin tyypillinen sääntö- ja ohjekeksäinen toimintamalli näkyy tutkimusaineistossa selkeästi frekvenssillä 178; koodauskategoria ”toimintaohjeet- ja säännöt” onkin kolmanneksi yleisin kategoria koko aineistossa. Alla on esitelty edustavia otteita tähän koodauskategoriaan liittyen:

”Toiminta- ja taloussuunnitelmien laatimisesta annettujen ohjeiden mukaan ministeriöiden ja virastojen tulee osana toiminnan kehittämissuunnitelmia valmistella verkkopalvelustrategiat, joiden mukaisesti kehitetään sekä sisäisiä että muille viranomaisille, sidosryhmille ja kansalaisille tarjottavia viranomais- ja asiointipalveluja.” (valtioneuvoston kanslia.)

”Tietohallintoon liittyvä päätöksenteko ja ohjaus tapahtuvat määritellyn hallinto- ja ohjausmallin mukaisesti.” (opetusministeriö.)

”Osana tätä kehittämistä laaditaan yhteinen ohjeisto tietojärjestelmien elinkaaren hallintaan.” (sosiaali- ja terveysministeriö.)

"Osa linjauksista tulee valtiotasolta, mutta suuri määrä periaatteita, vaatimuksia, suunnitelmia, toteutuksia ja hankkeita pitää ajaa läpi hallinnonalaan kattaviksi." (työ- ja elinkeinoministeriö.)

Myös rakenteita ja hierarkioita korostetaan tutkimusaineistossa merkittävästi, mikä viittaa byrokraattiseen hallintomalliin, jossa organisaatio toimii tehokkaimmin selkeiden komentoketjujen avulla. Koodauskategoria "rakenteiden ja hierarkioiden korostaminen" onkin aineistossa kymmenenneksi yleisin kategoria (frekvenssi 102):

"Toimialan tietohallinnon johtamis- ja organisointirakenne, joka määrittelee tietotekniikan käyttöön liittyvät päätösvalta- ja vastuurakenteet." (maa- ja metsätalousministeriö.)

"Toiminta-arkkitehtuuri on kokonaisarkkitehtuurin näkökulma, joka kuvaa organisaation toiminnalliset rakenteet." (ulkoasiainministeriö.)

"Kokonaisarkkitehtuurimallin levittämistä organisaatioihin tulee tehostaa, jolloin se voi toimia tietohallinnon ja toiminnan johdon jäsenyteen vuoropuhelun välineenä." (valtionvarainministeriö.)

"Keskeisinä toimijoina puolustusvoimien tietohallinnossa ovat pääesikunnan johtamisjärjestelmäosasto, puolustusvoimien johtamisjärjestelmäkeskus sekä puolustushaarojen johtamisjärjestelmäalan yksiköt." (puolustusministeriö.)

Edelleen, byrokratiaan liittyy myös toiminnan standardointi ja normittaminen, jotta virkamies pystyy demokratiaperiaatteen mukaisesti palvelemaan kaikkia kansalaisia tasapuolisesti ja täysin objektiivisesti. Tämä näkyi koodauskategorian "normit ja standardit" suurena määränä aineistossa (frekvenssi 78):

"Valtioneuvoston kanslia osallistuu yhteistyössä valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden kanssa valtioneuvoston sisällönhallintaa varten toteutettavien yhteisten määritysten ja standardien suunnitteluun." (valtioneuvoston kanslia.)

"Ympäristöpolitiikan ja standardien määräytyminen enenevässä määrin EU:ssa ja kansainvälisten sopimusten kautta, EU-tasoiset direktiivit, säädökset, järjestelmät, rajapinnat ja arkkitehtuurit." (ympäristöministeriö.)

"Ne kuvaavat toiminnallisten prosessien ja järjestelmien tavoitteellisen rakenteen sekä toteuttamisen periaatteet ja standardit hallinnonalan linjausten puitteissa." (maa- ja metsätalousministeriö.)

"Puolustusministeriö vastaa normien kehittämisestä, määrittää tietohallinnon yleisen tavoitetilan ja strategiset linjaukset sekä jakaa tehtävät ja resurssit puolustushallinnon toimijoiden tietohallinnolle." (puolustusministeriö.)

Tietohallintostrategioissa näkyy siten kautta linjan selkeästi byrokratialle tyypillinen sääntöihin, rakenteisiin, hierarkioihin ja standardeihin nojaaminen.

Samalla kuitenkin byrokratian keskeisin toimija, virkamies tai viranomainen, puuttuu tietohallintostrategioista lähes täysin. Yleensä hallinnonalan työntekijöihin viitattiin asiantuntijoina tai henkilöstönä: sana ”virkamies” tai ”virkamiehet” mainitaankin aineistossa taivutusmuodot mukaan lukien yhteensä vain yhdeksän kertaa, kuten esimerkissä alla:

*”Kanslian tietohallintotehtäviä hoitavat VNTHY:n virkamiehet palvelusopimuksen mukaan.”
(valtioneuvoston kanslia.)*

Virkamiehen asemesta toimivassa roolissa olivat enemmän erilaiset johtajat: johto- tai johtaja- sanoja sekä näiden sanojen taivutusmuotoja olikin aineistossa 93 kappaletta, eli selvästi virkamiehiä enemmän. Tämä johtajien vahva rooli toki viittaa osaltaan myös New Public Management –hallintomallin vaikutukseen, jota käsitellään myöhemmin omassa osiossaan.

Vain pienessä osassa aineistoa (kolmessa tietohallintostrategiassa) oli havaittavissa byrokratiaan liittyvien demokratiaperiaatteen ja kansalaisten tasapuolisen kohtelun vaikutteita. Niiltä osin kun demokratiaperiaate ja kansalaisten tasapuolinen kohtelu mainittiin, liittyi se lähes poikkeuksetta uusien digitaalisten palveluiden tasapuoliseen saatavuuteen erilaisista sosioekonomista ja alueellisista seikoista huolimatta:

”Myös IT-ratkaisujen on tuettava tasa-arvoisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa ja niitä on kehitettävä niin, että kaikki pystyvät niitä hyödyntämään.” (sosiaali- ja terveysministeriö.)

”Palvelujen saatavuuden ja kansalaisten tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta on vielä paljon palveluita, joita voisi sähköistää.” (valtionvarainministeriö.)

”Palvelujen kehittäminen tukee omalta osaltaan sisäasiainhallinnon palvelujen kehittämistä monikanavaisen, asiakas- ja prosessilähtöiseen suuntaan, mikä mahdollistaa tulevaisuudessa palvelujen saatavuuden asuinpaikasta sekä sosiaalisesta tai taloudellisesta asemasta riippumatta.” (sisäasiainministeriö.)

New Public Management

Monet New Public Managementiin liittyvät käytännöt näkyivät tutkimusaineistossa voimakkaasti. Näistä alla esitellään managerialismi, raportointi ja mittarit sekä monet markkinakilpailuun liittyvät teemat kuten ulkoistaminen, kustannustehokkuus, sopimukset ja quasi-markkinat.

New Public Managementiin tyypillisesti liitetty piirre on managerialismi, eli julkishallinnon organisaatioita muutetaan siten, että toimintaa ohjaavat virkamiesten asemesta liikkeenjohdolliset johtajat, joilla ei ole välttämättä osaamista kyseisestä julkishallinnon alasta. Ajatuksena on siis antaa johtajien johtaa, ja työntekijöiden keskittyä työhönsä. Tämä näkyy aineistossa konkreettisesti erilaisten johdollisten toimien tai erilaisten johto- tai ohjausryhmien toiminnan korostamisena. Esimerkiksi ”managerit ja johtajat” koodauskategorian frekvenssi on 99.

”Hankkeet priorisoidaan TEM palvelutoiminnan ja IT -johtoryhmien vahvistaman ohjeistuksen mukaisesti.” (työ- ja elinkeinoministeriö.)

”Opetusministeriön hallinnonalan tietohallintoyhteistyön lisääminen ja syventäminen edellyttää tietohallinnon johtoryhmän toiminnan vahvistamista.” (opetusministeriö.)

”Toiminnallisen johdon kyky hyödyntää tietoteknisiä ratkaisuja osana toiminnan ja sen prosessien kehittämistä.” (maa- ja metsätalousministeriö.)

”Hankekartta ja kehittämisohjelma (hankesalkun rahoitussuunnitelma) käsitellään vuosittain tiedon hallinnan johtoryhmässä, joka linjaa siihen liittyvät toimenpiteet ja päättää resursoinneista ja priorisoinneista” (ympäristöministeriö.)

Managerialismi näkyi myös tietynlaisena toiminnan funktioitumisena, jossa itse toiminta ja sen suunnittelu erotetaan toisistaan:

Sekä strategisella tasolla että toiminnallisesti – osaamisen ja prosessien kannalta – tietohallinto ja IT-palveluntuottaja erottuvat rooleina toisistaan. (sosiaali- ja terveysministeriö.)

”Tietohallinnon ja tietotekniikkakeskuksen johto on eriytetty suurimmissa ja muutamassa pienemmässäkin yliopistossa siten, että niissä on erikseen tietohallintojohtaja ja tietotekniikkakeskuksen johtaja.” (opetusministeriö.)

New Public Management toi 1990-luvulla julkishallinnon johtamiseen suuren määrän erilaisia toiminnan mittausta- ja seurantamenetelmiä. Hallintomallin tärkeäksi teemaksi nousi tuolloin ennen kaikkea vastuullisuus (*accountability*) ja toimintaa ohjaavat tulostavoitteet. Sekä toiminnan seuranta mittaamalla (frekvenssi 112, kahdeksanneksi yleisin kategoria), raporttoimalla (frekvenssi 31) että tarkat vastuurajaukset (frekvenssi 176, viidenneksi yleisin kategoria) ja suorituskykyvaatimukset (frekvenssi 33) näkyvät tutkimusaineistossa selvästi.

"Strategian toimeenpanon seuranta perustuu vuosittain toteutettavaan toimeenpanon mittareiden mittaamiseen." (sosiaali- ja terveysministeriö.)

"On tarpeellista määritellä nykyistä täsmällisemmin tietohallinnon palvelutuotannon palvelutasokriteerit, laatutason seuranta- ja raportointimenettelyt sekä toimintatavat poikkeamiin reagointiin." (valtioneuvoston kanslia.)

"Projektien toteutuminen (mittarit kytketään tavoitteena oleviin lopputuloksiin, käytettyyn aikaan ja annetuissa resurssiraameissa pysymiseen)" (maa- ja metsätalousministeriö.)

"Omistajuus, kehityksen kokonaisvaltainen ohjaus ja vastuu sähköistämisen 'isosta kuviosta' pitää määrittää ja sijoittaa virkatehtäviin sekä suorituspäätteisiin." (työ- ja elinkeinoministeriö.)

"Projektien hallinnointiin ja raportointiin kohdistuu paljon vaatimuksia ja hallinnointi vie paljon resursseja." (opetusministeriö.)

"Tietovarannot toimialueen sekä toiminnot ja palvelut –toimialueen asiakasvastuu sijaitsee substanssitoiminnoista vastaavissa yksiköissä." (ympäristöministeriö.)

Ideologisesti New Public Managementin ydintä on ennen kaikkea yksityisen sektorin markkinaoikeuden ja markkinaohjauksen tuominen julkiselle sektorille. Julkishallinnon organisaatiot nähdään yrityksiin rinnastettavina toimijoina, jotka toimivat parhaalla mahdollisella tavalla vapaassa markkinakilpailussa, jossa toimintaa ohjaavat sopimukset, kilpailu, ulkoistaminen ja jatkuva kustannustehokkuuden tavoittelu. Tätä heijastelevat myös tutkimusaineistossa erittäin vahvasti näkyneet kategoriat kustannustehokkuus (frekvenssi 214, toiseksi yleisin kategoria), ulkoistaminen ja alihankinta (frekvenssi 107, yhdeksänneksi yleisin kategoria), tilaaja-tuottaja-asiakas-rakenne (frekvenssi 97), sopimukset (frekvenssi 61), asiakas (frekvenssi 57) ja markkinakilpailu (frekvenssi 46). Kokonaisuutena nämä muodostivat tutkimusaineistossa yhden selkeimmin näkyvän ison teeman.

"UM:n tietohallinto tuottaa palveluja kustannustehokkaasti, joten jatkossakin tietohallinto tuottaa lakisääteisiä ja/tai hyödyllisiä palveluja UH:n ulkopuolisille asiakkaille." (ulkoasiainministeriö.)

"Sen lisäksi, että tietohallinnon tulee tehdä asiakkaan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisia asioita ja tukea mahdollisimman hyvin asiakkaan toiminnan muutosta (ks. edelliset yhteistyön kehittämisen ohjaustekijät), sen tulee pystyä tuottamaan nämä palvelut mahdollisimman tehokkaasti sovitulla laadulla." (sosiaali- ja terveysministeriö.)

"VNTHY:n vastuulle siirrettiin samassa muutoksessa myös pääosa aiemmin ulkoistettujen palvelusopimusten ylläpidosta ja koordinoinnista." (valtioneuvoston kanslia.)

"Siirtymisessä soveltuviin palvelujen osalta palvelujen tuottamisesta palvelujen hankintaan ulkoa eri tahojen (ValtIT, ympäristö- ja luonnonvaratutkimuksen yhteenliittymä, alue ICT...) yhteistyön puitteissa ja itsenäisesti." (ympäristöministeriö.)

"Tietoteknisen infrastruktuurin kehittämisessä ja palvelutuotannossa sekä tietoteknistä erityisosaamista vaativissa kehittämistehtävissä haetaan paras osaaminen ja kustannustehokkuus ulkopuolisilta toimittajilta vapaan kilpailun kautta." (maa- ja metsätalousministeriö.)

"Tyypillisesti ratkaisun toimittajana oikeusministeriön hallinnonalalla on kilpailutettu markkinatoimija." (oikeusministeriö.)

"Markkinalähtöisten tai (kvasi)markkinamekanismia hyödyntävien uusien palvelumallien (esim. tilaaja-tuottaja -mallin) soveltamisessa tulee hinnoitteluperusteen määrittelyssä arvioida tarkkaan palvelun sisältö ja luonne (peruspalvelu/lisäpalvelu) sekä hinnan vaikutus palveluiden käyttämiseen ja eri käyttäjäryhmien tasapuoliseen kohteluun." (opetusministeriö.)

New Public Governance

New Public Governance pohjaa verkostomaiseen hallintomalliparadigmaan, jossa toimintaa määrittävät organisaatioiden ja toimijoiden arvo- tai yhteistyöverkosto sekä tämän verkoston fasilitointi ja orkestrointi.

Verkostomainen toiminta ja yhteistyöverkostojen korostaminen ovat myös koko aineiston suurin yhteinen teema: koodauskategoriat yhteistyön ja yhteistyöverkon tehostaminen (frekvenssi 216, suurin koodauskategoria), toimintatapojen yhteensopivuus (frekvenssi 178, neljänneksi suurin koodauskategoria), verkoston korostaminen ja verkottunut hallinto (frekvenssi 124, seitsemänneksi suurin kategoria) sekä luottamus- ja yhteistyöverkosto (frekvenssi 97) näkyvät aineistossa erittäin vahvoina frekvensseinä.

"Tietohallinto tukee puolustushallinnon ydintehtävien toteuttamista sekä niiden kehittämistä ja verkottumista kansallisesti ja kansainvälisesti kaikissa turvallisuustilanteissa." (puolustusministeriö.)

"Tavoitteena on toimintaprosessien ja järjestelmien kehittäminen tiiviissä yhteistyössä kaikkien ministeriöiden sekä muiden ylimpien valtioelinten kanssa." (valtioneuvoston kanslia.)

"Tietoja viestintäteknologiaa hyödyntämällä julkisen hallinnon järjestämisvastuulla olevat palvelut kyetään tuottamaan entistä enemmän organisaatorajat ylittävänä prosesseina julkisen hallinnon sisällä ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa." (valtionvarainministeriö.)

"Näistä ehkä tärkeimpiä on tieto- ja viestintätekniikoiden (ICT) kehitys ja siihen perustuva yleispätevien, toiminnan sisällöstä riippumattomien ICT-ratkaisujen sekä organisaatorajat ylittävien toimintaverkkojen ja prosessien yleistyminen." (maa- ja metsätalousministeriö.)

"Yhä useammat julkishallinnon tehtävät vaativat monen osapuolen yhteistoimintaa." (oikeusministeriö.)

"Strategiakaudella panostetaan verkostoitumista ja ryhmätyöskentelyä tukevien välineiden kehittämiseen." (sosiaali- ja terveysministeriö.)

"Laaditaan organisoitu, pysyvä verkostomalli palvelujen tuottamiseen ja ostamiseen tilanteisiin, joissa virasto tuottaa palveluja toiselle." (opetusministeriö.)

Tyypillisesti New Public Governancen verkostomainen toimintatapa esiintyi aineistossa kiinteässä yhteydessä New Public Managementin johtamiskäytäntöjen kanssa, ja esimerkiksi niissä tietohallintostrategioissa, joissa New Public Managementiin liittyvien kategorioiden frekvenssit olivat suuria, myös New Public Governancen verkostokategorioiden frekvenssit olivat suuria. Tämä näkyy selkeästi (ks. Liite 5) esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön, ulkoasiainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön frekvensseissä. Koko aineisto onkin pitkälti byrokratian ja erityisesti New Public Managementin sekä New Public Governancen yhdistelmiä.

Neo-Weberian State

Tutkimusaineistossa ei näy käytännössä lainkaan Neo-Weberian State -hallintomalliin liittyviä merkkejä, kuten viittauksia rationaaliseen kansallisvaltioon (frekvenssi 1), kansallisvaltion uudistamiseen ja vahvistamiseen (frekvenssi 1) tai julkishallinnon arvostukseen tai erityisasemaan (frekvenssi 0). Suurimman Neo-Weberian Stateen suoraan liittyvän koodauskategorian, eli voimautetut (reformoidut) virkamiehet, frekvenssi on 20, mutta nämäkin aineiston kohdat viittaavat pikemminkin julkishallinnon henkilöstön kouluttamiseen osana tietohallinnon palvelutuotantoa, eivätkä ne suoranaisesti käsittele virkamiehen palauttamista ja voimauttamista julkishallinnon keskeiseksi toimijaksi:

"Tulokaskoulutuksessa tulisi myös kiinnittää erityistä huomiota siihen, jokainen uusi virkamies perehdytetään tehtävien edellyttämällä syvyydellä käytössä olevien tietojärjestelmien käyttäjäksi ja opastetaan hyvään tiedonhallintaan." [sic] (valtioneuvoston kanslia.)

"Tietohallintostrategian onnistunut toteuttaminen edellyttää hallinnonalan toimijoiden osaamisen vahvistamista." (opetusministeriö.)

"Henkilöstön osaamista ylläpidetään ja kehitetään varsinaisen tietoteknisen osaamisen lisäksi erityisesti hankintojen, toimittajien, palvelujen ja palvelutasojen hallinnassa, kokonaisarkkitehtuurissa, projektitoiminnassa, järjestelmäsalkkutoiminnassa ja talousasioiden ymmärtämisessä." (ulkoasiainministeriö.)

Digital-Era Governance

Digital-Era Governance näkyy tutkimusaineistossa jonkin verran, vaikkakin se yleisimmin ilmenee lähinnä pintatasolla, välineellisenä digitalisaation korostamisena (frekvenssi 79), kuten alla.

"Hallinnonala uudistaa toimintojaan innovatiivisesti ja ennakkoluulottomasti tietotekniikan avulla." (maa- ja metsätalousministeriö.)

"Kaikkien organisaatioiden toiminta perustuu nykyään tietojenkäsittelyyn sen eri muodoissa. Enää ei vain automatisoida rutiineja, vaan tietojenkäsittely nivotaan kiinteäksi osaksi organisaatioiden prosesseja." (oikeusministeriö.)

Vaikka verkostoajattelu ja verkostomaisen toiminnan korostaminen sinänsä onkin aineistossa vahvaa (frekvenssi 124), puuttuu verkostomaisen toiminnan korostamisesta kuitenkin Digital-Era Governancelle tyypillinen arvoverkon end-to-end-integrointi kansalaisen näkökulmasta.

Edelleen, koodauskategoria digitalisointi ja uudelleen integroidut hallintorakenteet näkyy aineistossa melko heikosti frekvenssillä 39, ja digitalisaatio on tässä yhteydessä useimmiten prosessimuutoksen väline, eikä niinkään tapa uudelleenintegroida New Public Managementin pieniin funktiokokonaisuuksiin hajottamaan julkishallinnon palvelukenttää:

"Tietohallintostrategia on osa toiminnan kehittämistä ja tietohallinnon hankkeet on kytkettävä suunnitteluprosesseihin." (opetusministeriö.)

"Tavoitetilassa toiminnalliset prosessit kytkeytyvät sisäisiin ja ulkoisiin sidosryhmiin sekä asiakkaisiin tietoverkkojen kautta toteutettujen verkkopalvelujen avulla." (maa- ja metsätalousministeriö)

"Sähköisten palvelujen kehittäminen tukee omalta osaltaan sisäasiainhallinnon palvelujen kehittämistä monikanavaisen, asiakas- ja prosessilähtöiseen suuntaan, mikä mahdollistaa tulevaisuudessa palvelujen saatavuuden asuinpaikasta sekä sosiaalisesta tai taloudellisesta asemasta riippumatta." (sisäasiainministeriö.)

"ICT-palveluiden kehittäminen linkitetään vahvasti organisaatioiden ydintoiminnan kehittämishankkeisiin; tietojenkäsittelyratkaisuja kehitetään toiminnan kehittämisen lähtökohdista." (oikeusministeriö.)

Tarvelähtöinen holismi (frekvenssi 63) on toiseksi suurin suoraan Digital-Era Governanceen liittyvä koodauskategoria, ja se on erityisen vahva erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön, ulkoasiainministeriön, valtionvarainministeriön ja oikeusministeriön tietohallintostrategioissa.

"IT-palvelujen ensisijainen arvo on siinä, miten sen palvelut palvelevat aitoja asiakastarpeita." (sosiaali- ja terveysministeriö.)

"Tietohallinto tuntee toimintaympäristön, tunnistaa asiakastarpeet ja toteuttaa kehitystyötä niiden mukaisesti." (ulkoministeriö.)

"Palvelujen kehittäminen ja käyttöönotto perustuvat käyttäjakeskeiseen toimintamalliin, jossa palvelut ja niihin liittyvät tietojärjestelmät suunnitellaan käyttäjien tarpeista lähtien." (valtionvarainministeriö.)

Digital-Era Governancen osalta aineistossa onkin suuria tietohallintostrategiakohtaisia painotuseroja: osassa aineistoa Digital-Era Governancelle tyypillistä ajattelua on selkeästi havaittavissa (4 ministeriötä), osassa vaikutteita on jonkin verran (5 ministeriötä) ja osassa vaikutteita ei ole käytännössä lainkaan (2 ministeriötä). Tyylipuhtaimmin Digital-Era Governance –ajattelua edustaa valtionvarainministeriön tietohallintostrategia jossa digitalisaatio yhdistyy Digital-Era Governancen mukaisesti rakenteiden uudistamiseen ja uudelleenintegrointiin; tämä on toki luonnollista, sillä valtionvarainministeriön vastuulla on Suomen valtionhallinnon IT-johtaminen, joten valtionvarainministeriön voi olettaa olevan tiedostavampi uuden digitalitekniikan mahdollisuuksista.

Public Value Management

Tutkimusaineistossa ei näy Public Value Management –hallintomallille ominaisia koodauskategorioita kuten julkisen arvon tuottaminen (frekvenssi 2), julkisen arvon tai julkisen edun korostaminen (frekvenssi 1) tai kansalainen julkisen arvon mittana (frekvenssi 0). Vaikka Public Value Managementin arvoverkot ja verkottunut hallinto (frekvenssi 124) ovat aineistossa selkeästi läsnä, eivät ne kuitenkaan ilmene public value managementille tyypillisenä asetelmana jossa virkamies tai valtio fasilitoi arvoverkkoa (frekvenssi 0) tuottaen julkista arvoa. Kokonaisuutena Public Value Management on aineistossa heikoiten näkyvä hallintomalli.

New Public Service

New Public Service –hallintomallissa painottuvat kansalaisen aktiivisuus osana julkishallintoa, kansalaisdemokratia, uudenlainen virkamiesten ja kansalaisten voimauttaminen, avoin hallinto ja aktiivinen kansalaisjärjestökenttä. Näihin ominaisuuksiin liittyvät koodauskategoriat näkyvät aineistossa hyvin vähän. Esimerkiksi kategoriat voimautetut kansalaiset (frekvenssi 2), demokratiaperiaate (frekvenssi 10), kansalainen osana arvoverkkoa (frekvenssi 2) sekä aktiivinen kansalainen (frekvenssi 5) omaavat kaikki hyvin pienen

frekvenssin. Ylipäänsä kansalainen aktiivisena toimijana on lähes olematon koko aineistossa; sen asemesta kansalainen on New Public Managementin mukaisesti tyypillisesti asiakas (frekvenssi 51) tai digitaalisen palvelun käyttäjä (frekvenssi 16).

"Tietojärjestelmillä ja palveluilla on käyttäjiä, jotka useimmiten samalla ovat asiakkaita." (valtionvarainministeriö.)

Yhtä passiivisessa roolissa on koko kansalaisjärjestökenttä frekvenssillä 8. Kansalaisjärjestöt mainitaankin aineistossa usein yhdessä kansalaisen kanssa, ja silloinkin listattaessa passiivisia digitaalisen palvelun vastaanottajia.

"UM tarjoaa sähköisiä asiointipalveluja valtionhallinnolle, yrityksille, järjestöille ja kansalaisille." (ulkoministeriö.)

"Puolustushallintoon liittyviä prosesseja tukevia ja mahdollistavia sähköisiä palveluita tuotetaan kaikkia turvallisuustilanteita varten veteraaneille, kumppaniyrityksille ja turvallisuusviranomaisille sekä kansainvälisille kriisinhallintatyötä tekeville järjestöille yhteistyössä muun valtionhallinnon kanssa, 2007-2012." (puolustusministeriö.)

"Samalla mahdollistetaan sähköinen asiointi kansalaisille ja yhteisöille." (opetusministeriö.)

Aineistossa on kuitenkin yksi kansalaisdemokratiaa ja aktiivista kansalaista korostava poikkeus: valtionvarainministeriön ICT-strategiassa kansalaiset nähtiin jopa osana julkishallinnon arvoverkkoa tuottamassa digitaalisia ja samalla julkisia palveluita:

"Visio perustuu kansalaisille ja kuntalaisille tarjottavaan mahdollisuuteen valita asiointikanava. Tavoitetilassa julkisen hallinnon palvelujen käyttäjä voi myös halutessaan olla palveluiden kehittäjä." (valtionvarainministeriö.)

Ministeriökohtaiset tutkimustulokset

Alla on eritelty tutkimuksen tulokset ryhmiteltyinä ministeriökohtaisesti. Kunkin ministeriön osalta pyritään kuvaamaan se, miten eri hallintomallit näkyivät niiden tietohallintostrategioissa.

Yleisesti voidaan sanoa, että eri ministeriöiden tietohallintostrategioiden välillä on nähtävissä selkeitä eroja siinä, miten tietohallintomallit niissä näkyvät. Syitä eroihin voi olla monia, ja vaikka tämän tutkimuksen onkin vaikea päästä hallintomallien taustalla vaikuttaviin tekijöihin toden teolla käsiksi, voitaneen

olettaa, että tyypillisimmät erojen aiheuttajat johtuvat eroista eri hallinnonaloissa ja niiden hallintoperinteessä: ympäristöministeriö ja puolustusministeriö saattavat hallinnonalojensa johdosta korostaa luonnostaan verkostomaista ja kansainvälistä yhteistyötä, kun taas sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala painottaa luontaisesti enemmän asiakasnäkökulmaa.

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön tietohallintostrategia on melko edustava otos koko aineistosta, sillä se on byrokratian, New Public Managementin ja New Public Governancen vahva yhdistelmä. Kuten frekvenssikaaviosta 1 voidaan nähdä, on isoimmassa roolissa verkostomaisen yhteistyön korostaminen, mutta myös hierarkioita ja sääntöjä sekä New Public Managementille tyypillistä kustannustehokkuutta, tehostamista, vastuukysymyksiä, mittareita ja managereita korostetaan paljon.

Erityisen paljon maa- ja metsätalousministeriön tietohallintostrategiassa korostuu puhe erilaisista rakenteista ja tasoista, ja siitä, millä tasolla mikäkin asia hoidetaan:

"Strategian toinen lähtökohta on se, että oikealla tasolla - valtiokonsernin tasolla, hallinnonalan tasolla tai virasto- ja laitostasolla - toteutetut tietohallinnon ja tietotekniikan käytön yhtenäiset ratkaisut ovat tehokkain tapa lisätä niiden käytön tehokkuutta ja vaikuttavuutta." (maa- ja metsätalousministeriö.)

Maa- ja metsätalousministeriön tietohallintostrategia korostaa myös erityisen paljon erilaisten johtajien ja johtoryhmien merkitystä, samalla kun virkamies toimijana on lähes olematon:

"Toimialojen substanssijohdon ohjausote tietotekniikan hyödyntämiseen (kuten verkkopalveluissa ja prosesseissa) vahvistuu ja kehittämistä ja hyödyntämistä johdetaan osana virastojen toiminnan johtamista." (maa- ja metsätalousministeriö.)



Frekvenssikaavio 1: maa- ja metsätalousministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön tietohallintostrategia on yhdistelmä New Public Managementia sekä Digital-Era Governancen vaikutteita. Monia New Public Managementin ominaispiirteitä korostetaan paljon, ja erityisesti julkishallinnon ulkoistaminen ja funktioituminen tilaaja-tuottaja-asiakas -rakenteilla on voimakkaasti esillä oikeusministeriön strategiassa.

"Oikeusministeriön hallinnonalalla on siirrytty tilaaja-tuottajamallin mukaiseen tietoteknisten palveluiden tuotantomalliin vuonna 2004." (oikeusministeriö.)

"Palvelutuotanto pohjautuu asiakasvirastoja edustavien tilaajaorganisaatioiden kanssa vuosittain tehtäviin palvelusopimuksiin." (oikeusministeriö.)

Mielenkiintoista kyllä, toisin kuin monet muut ministeriöt, oikeusministeriön tietohallintostrategiassa myös kritisoidaan ja jopa kyseenalaistetaan tilaaja-tuottaja-asiakas-rakenteen soveltuvuus tilanteeseen kuin tilanteeseen.

"Tällä hetkellä ICT-palveluiden tilaajilla ei ole selkeää ymmärrystä siitä, mitä he ovat tilaamassa. Myöskään palveluihin liittyvät palvelutasot eivät ole tilaajille selkeitä. Tilaajan on vaikea viestiä edustamilleen asiakasvirastoille tilatuista palveluista ja arvioida, saavatko nämä sovittu tasoista palvelua." (oikeusministeriö.)

Edelleen, liiallinen riippuvuus yksityisen sektorin toimittajista nähdään paikoin jopa ongelmallisena.:

"Markkinoilta palveluita hankittaessa tulee välttää liian vahvaa sitoutumista yhteen toimittajaan." (oikeusministeriö.)

Edellä kuvatun yhteydessä on tärkeää kuitenkin huomata, että strategia ei varsinaisesti kritisoi ulkoistusta sinänsä, vaan tapaa, jolla ulkoistus toteutetaan siten, että joudutaan liian vahvaan riippuvuussuhteeseen yksittäisestä toimijasta. Ideologisestihan ongelman tästä näkökulmasta "ratkaisee" lisätty markkinakilpailu, ei niinkään ulkoistuksen vähentäminen.

Oikeusministeriön tietohallintostrategiassa on myös selkeästi näkyvissä Digital-Era Governancelle tyypillinen digitalisaation korostaminen toiminnan keskiössä, koko toiminnan holistinen muuttaminen digitalisoitumisen yhteydessä, jossa tärkeintä ei olekaan kustannustehokkuus vaan digitalisaatiolla saavutettu muutos ja vaikuttavuus.

"Ydinprosessien tehokkuuteen vaikuttavat tietojärjestelmien kehityshankkeet tulee nähdä investointeina, joiden ensisijaisena tavoitteena ei ole ICT-tuotannon kustannustehokkuus vaan ydintoiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantaminen." (oikeusministeriö.)



Frekvenssikaavio 2: oikeusministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa

Opetusministeriö

Opetusministeriön tietohallintostrategia on maa- ja metsätalousministeriön strategian tavoin edustava otos koko aineistosta: se on yhdistelmä byrokratian, New Public Managementin ja New Public Governancen ominaispiireiteitä. Opetusministeriö eroaa kuitenkin muusta aineistosta siinä, että sen New Public Governancelle tyypillinen verkostomaisen toiminnan painotus on todella vahva. Muiden ministeriöiden korostaessa verkostomaista toimintatapaa opetusministeriö antaa lisäksi paljon konkreettisia esimerkkejä siitä, kuinka verkostoyhteistyö toimii hallinnonalan sisällä ja hallinnonalojen välillä.

"Verkostomaisen toimintamallin vahvistamiseksi käynnistetään hallinnonalan tietohallintovastaavien säännölliset yhteistyökokoukset." (opetusministeriö.)

Opetusministeriön tietohallintostrategia käyttää paljon sivuja myös erilaisten byrokraattisten rakenteiden historialliseen tarkasteluun. Tämä johtunee kahdesta syystä: Toisaalta kyseessä on opetusministeriön kautta aikain ensimmäinen tietohallintostrategia, joten on nähty tarpeelliseksi taustoittaa tietohallinnon rakenteita ja toimintaa hieman pidemmältä aikajänteeltä. Toisaalta kyseessä on myös aineiston ainoa täysin ulkopuoliselle konsulttitoimistolle ulkoistettu tietohallintostrategia, mikä näkyy strategian pikkutarkassa, selostavassa ja raporttimaisessa sisällössä, jossa historiaa ja taustaa kuvataan pieteetillä.

Vaikka opetusministeriön tietohallintostrategiassa on selkeä New Public Management painotus kustannustehokkuuksineen, mittareineen, managereineen ja ulkoistuksineen, on kyseinen tietohallintostrategia samalla myös yksi harvoista, jossa ulkoistaminen ja sen seuraukset nähdään osin ongelmallisina, ja jopa uhkina.

"Uhat: Riippuvuus harvoista ohjelmistotoimittajista." (opetusministeriö.)

Mutta kuten oikeusministeriön kohdalla, myös opetusministeriön tietohallintostrategiassa kritiikki ei varsinaisesti kohdistu ulkoistamiseen sinänsä, vaan tarkemmin katsottuna näkökulma näkee markkinakilpailun ja

kilpailutuksen vähyys ongelmana, joka johtaa riippuvuuteen harvoista toimittajista. Kyseessä on siten enemmän New Public Management markkinaideologiaa vahvistava kuin sitä kritisoiva painotus.



Frekvenssikaavio 3: opetusministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa

Puolustusministeriö

Puolustusministeriön tietohallintostrategia on yhdistelmä New Public Management -hallintomallia ja New Public Governancelle tyypillistä verkostomaista yhteistyötä. Puolustusministeriön strategiassa korostuu erityisesti kansainvälinen verkostomainen yhteistyö, mikä johtunee pitkälti hallinnonalan luontaisesta kansainvälisestä luonteesta.

"Muulle valtionhallinnolle ja kansainvälisille yhteistyökumppaneille tarjottavat ja hankittavat palvelut ja erityisesti turvallisuusviranomaisten palvelut on määritelty yhteistyössä valtionhallinnon yhteisen palvelutarjonnan määrittelyn kanssa ja palvelut ovat käytössä, 2007-2016." (puolustusministeriö.)

New Public Managementille tyypillinen kilpailutus, alihankinta ja ulkoistaminen eivät ole puolustusministeriön tietohallintostrategiassa erityisen vahvasti esillä, mutta samanaikaisesti korostetaan yksityisten yritysten roolia osana julkishallintoa erityisinä "yrityskumppaneina".

"Kumppanoidaan soveltuvin osin tieto- ja viestintätekniinen kehittäminen sekä perustietohallinnon palvelujen tuotanto." (puolustusministeriö.)



Frekvenssikaavio 4: puolustusministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa

Sisäasiainministeriö

Sisäasiainministeriön tietohallintostrategia tasainen yhdistelmä sääntöihin ja toimintaohjeisiin nojaavaa byrokratiaa, New Public Managementia ja New Public Governancea. Sisäasiainministeriön tietohallintostrategia on tämän lisäksi yksi harvoista tietohallintostrategioista, joka sisältää minkäänlaisia viitteitä New Public Service -tyyppiseen kansalaisten osallistamiseen ja digitalisaation demokratisoivaan voimaan.

"Kansalaisten osallistumisen vahvistaminen ja demokraattisen päätöksenteon tukeminen." (sisäasiainministeriö.)

Myös sisäasiainministeriön tietohallintostrategiassa toimijoina ovat New Public Managementin mukaisesti managerit ja johtajat, virkamiesten asemesta. Valtionhallinnon sisäinen tilaaja-asiakas -näkökulma on vahva, ja asiakkaista puhutaan ylipäänsä paljon. Erityisen mielenkiintoista on se, että

tietohallintostrategian mukaan tilaaja-tuottaja-asiakas rakennetta ollaan vasta
ajamassa sisään sisäasiainministeriön hallinnonalalle.



Frekvenssikaavio 5: sisäasiainministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön tietohallintostrategia on yhdistelmä voimakasta New Public Management –painotusta ja verkostomaista New Public Governancea, pienin Digital Era Governance vivahtein. Sosiaali- ja terveysministeriön New Public Management –korostus on ylivoimaisesti koko aineiston vahvin, ja markkinaideologia ilmeneekin jopa julkishallinnon rinnastamisena terästehtaaseen.

"Teräsyhtiön tavoitteena on tuottaa ja myydä korkealaatuista terästä, tehokkaasti ja kilpailukykyisesti, kunnan päätehtävänä taas on kuntalaispalvelujen tuottaminen ja Eduskunnan tehtävänä on kansalle kuuluvan valtiovallan edustaminen." (sosiaali- ja terveysministeriö.)

Sosiaali- ja terveysministeriön tietohallintostrategiassa myös New Public Managementin seurannan välineet, eli erilaiset mittarit, raportit ja tulostavoitteet, sekä kustannustehokkuus ovat erittäin vahvoja. Mittarit (input/output) koodauskategoria on selkeästi suurin kategoria frekvenssillä 58.

"Eräs tunnistettu kehittämiskohde on parantaa STM:n budjetissa osoitettujen varojen käytön seuraamista, skenaariotarkastelujärjestelmiä ja vaikuttavuuden mittaamista tukevia työkaluja." (sosiaali- ja terveysministeriö.)

Vaikka asiakasroolin korostaminen on New Public Managementille tyypilliseen tapaan voimakasta, lienee asiakasnäkökulman suuri esiintyminen aineistossa johtuvan osin myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalasta: sosiaali- ja terveysministeriö on muita ministeriöitä konkreettisemmin vuorovaikutuksessa palvelua vastaanottavien kansalaisten tai, painotuksesta riippuen, asiakkaiden, kanssa. Asiakas on siten kriittinen osa sosiaali- ja terveysministeriön palvelutuotantoa.

New Public Managementille tyypilliset ulkoistaminen ja tilaaja-tuottaja-asiakas rakenne ovat myös sosiaali- ja terveysministeriön tietohallintostrategiassa esillä. Mielenkiintoista kyllä, yksityisen ja julkisen palvelutuottajan ero on tietohallintostrategiassa paikoin jopa hämärä puhuttaessa vain yleisesti palveluntuottajasta, joka voi olla joko yksityisen sektorin yritys tai julkishallinnon organisaatio.

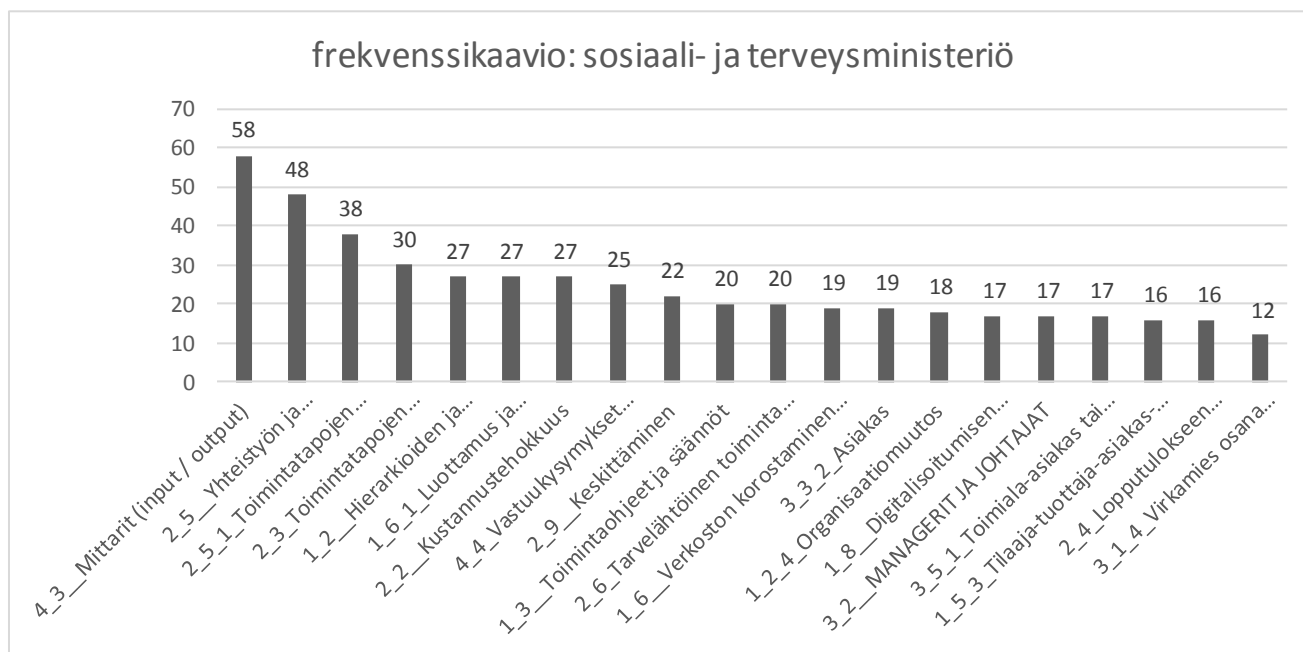
"IT-palveluntuottaja vastaa tietohallinnon tukemana, miten tietohallinnon ja asiakkaan kuvaamat tarpeet toteutetaan turvallisesti, joustavasti ja tehokkaasti sekä tuottaa nämä palvelut – joko itse tai alihankkijoiden kanssa yhteistyössä." (sosiaali- ja terveysministeriö.)

Sosiaali- ja terveysministeriön tietohallintostrategiassa on havaittavissa myös Digital-Era Governancen vaikutuksia. Esimerkiksi asiakas ei ole ainoastaan passiivinen palveluiden vastaanottaja, vaan monessa kohtaa korostetaan ennen kaikkea tarve- ja asiakaslähtöisyyttä, eli sitä, miten palveluista saataisiin paremmin asiakkaan ja loppukäyttäjän tarpeisiin sopivia.

"IT-palvelujen ensisijainen arvo on siinä, miten sen palvelut palvelevat aitoja asiakastarpeita." (sosiaali- ja terveysministeriö.)

Digital-Era Governance näkyy myös palveluiden holistisena uudelleenintegroimisena (end-to-end) niin, että kansalainen saa palvelua yhdeltä luukulta, sen sijaan, että palvelu olisi hajautettu eri organisaatioin funktioihin, kuten New Public Managementissa on tapana:

"Erityishaasteena on saada palvelutarjonta ja palvelurajapinta yhtenäiseksi kansalaisiin päin (ns. 'yhden luukun' -periaate)." (sosiaali- ja terveysministeriö.)



Frekvenssikaavio 6: sosiaali- ja terveysministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön tietohallintostrategian tulevaisuuteen kohdistuvissa visioissa siintää Digital-Era Governancen vaikutteet, mutta käytännön strategiataso on pitkälti vain byrokratiaa ja New Public Managementia. Erityisen vahvana teemana työ- elinkeinoministeriön strategiassa on byrokratialle tyypillinen erilaisten sääntöjen, ohjeiden, normien ja linjausten tarkka seuraaminen toiminnassa.

"Kehityshankkeiden hyväksymis- ja seurantamenettely noudattaa TEM:n hankehallinta- ja arviointimenettelyä." (työ- ja elinkeinoministeriö.)

Sääntöjä työ- ja elinkeinoministeriön tietohallintostrategiassa ei ole kuitenkaan noudattamassa virkamies, vaan New Public Managementin mukaisesti erilaiset päälliköt, johtajat ja johtoryhmät.

"Tietohallintojohto lisää osaamistaan substanssitoiminnan kehittämisessä ja virastojen johto vastaavasti uusista teknologian tarjoamista mahdollisuuksista." (työ- ja elinkeinoministeriö.)

Myös viitteitä verkostomaisen toimintavana ja New Public Governance korostuksesta on havaittavissa.

"Yhteentoimivilla ratkaisuilla tehostetaan tiedonkulkua ja verkostoitumista hallinnonalalla ja poikkihallinnollisesti." (työ- ja elinkeinoministeriö.)



Frekvenssikaavio 7: työ- ja elinkeinoministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa

Ulkoasiainministeriö

Ulkoasiainministeriön tietohallintostrategia on yhdistelmä byrokratiaa, New Public Managementia sekä verkostomaista New Public Governance – hallintomallia. Työ- ja elinkeinoministeriön tapaan myös ulkoasiainministeriö korostaa erityisen paljon erilaisten toimintaohjeiden, sääntöjen ja linjausten merkitystä toiminnassa.

"Koko organisaation johdolta tulisi saada tuki linjauksen noudattamiseen, eikä poikkeuksia tulisi sallia." (ulkoasiainministeriö.)

Myös New Public Managementin markkinaideologia on vahvasti esillä: koko strategian pääasiallisiksi kehitystrendeiksi mainitaan muun muassa funktioperustainen keskittäminen, vakioiminen ja ulkoistaminen.

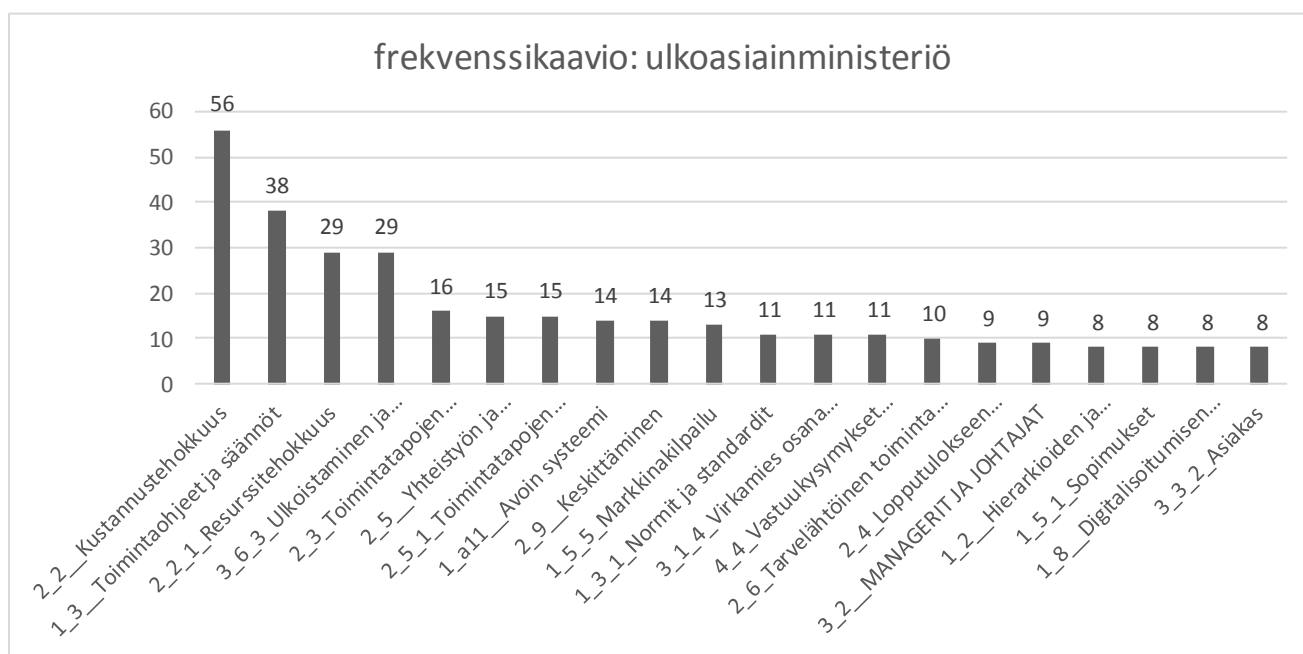
"Valtionhallinnon toiminnallisia kehitystrendejä ovat keskittäminen, vakioiminen ja joko sisäinen tai kaupallisille palvelutoimittajille tapahtuva ulkoistaminen." (ulkoasiainministeriö.)

Samanaikaisesti kun ulkoasiainministeriön korostaa ulkoistamista yhtenä päästrategisista tavoitteestaan, esitellään tietohallintostrategiassa myös ulkoistamisesta ja tilaaja-tuottaja-asiakas-rakenteesta syntyneitä ongelmia. Palveluita tilaavan "substanssin" ja palveluita tuottavan "tietohallinton" yhteistyössä onkin havaittavissa ongelmia.

"Substanssi jättää oman toimintansa tietojärjestelmien kehittämisen liian paljon tietohallinnon johdettavaksi ja kehitettäväksi, jolloin kehittämisen tulos ei välttämättä vastaa substanssin todellisia tarpeita. Samoin substanssi ei ota tietojärjestelmien omistajuutta, joihin kuuluu velvollisuuksia mm. kouluttamisessa ja jatkokehittämisessä." (ulkoasiainministeriö.)

Edellä kuvattu ongelma johtunee juuri liiallisesta funktioittamisesta ja markkinamekanismiohjauksesta, jotka molemmat ovat New Public Managementille tyypillisiä työkaluja. Myös sisäinen markkinakilpailu julkishallinnon organisaatioiden välillä näkyy tietohallintostrategiassa poikkeuksellisen selvästi sisäisenä kustannusoptimointina:

"Näiden laitteiden ja palvelujen lisäkustannukset vyörytetään toiminnalle." (ulkoasiainministeriö.)



Frekvenssikaavio 8: ulkoasiainministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa

Valtioneuvoston kanslia

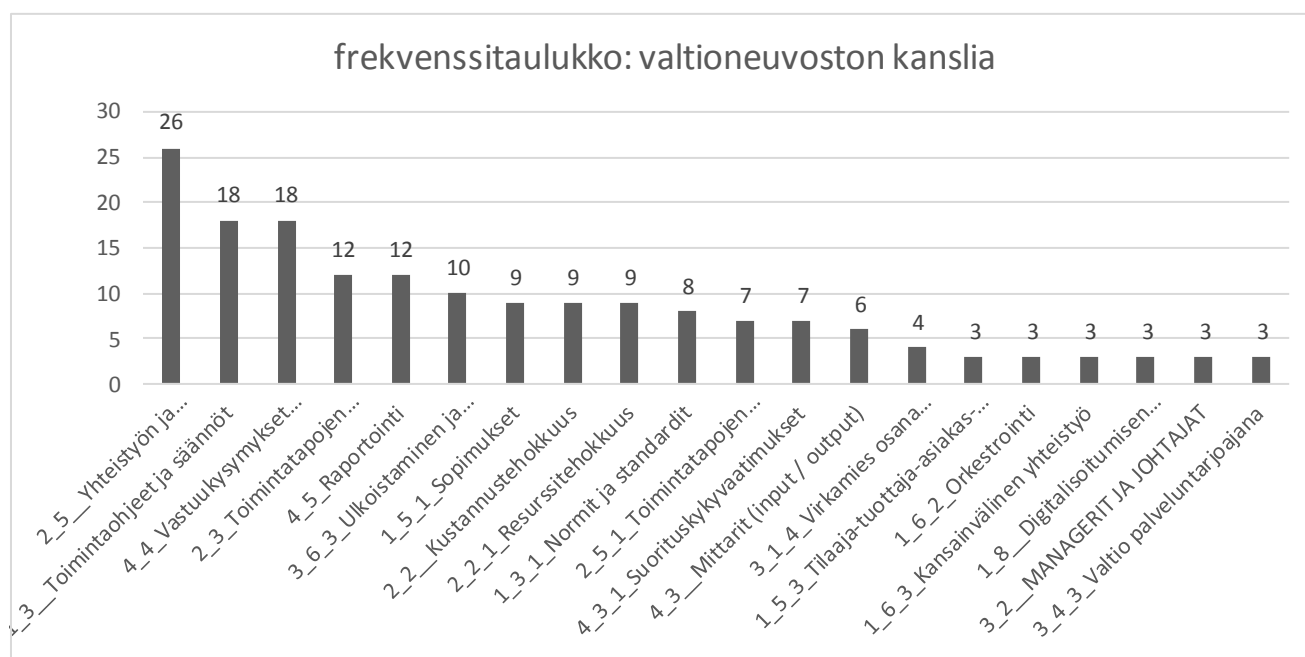
Valtioneuvoston kanslian tietohallintostrategia on yhdistelmä byrokratiaa ja New Public Managementia. Tietohallintostrategia sisältää lisäksi jonkin verran New Public Governance piirteitä, erityisesti yhteistyössä hallittaviin palvelusopimukseen liittyen.

Tietohallintostrategiassa korostetaan paljon erilaisia New Public Managementin mekanismena, kuten raportointia, mittareita sekä seuranta. Erityisen tärkeässä osassa olivat erilaiset vastuukysymykset (*accountability*) ja näiden vastuukysymysten määrittäminen sopimuksin.

"Vuoden 2002 alusta lähtien valtioneuvoston kanslian tietohallintotehtävistä merkittävä osa on palvelusopimusperiaatteisesti hoidettu valtiovarainministeriöön sijoitetun valtioneuvoston tietohallintoyksikön toimesta (VNTHY)." (valtioneuvoston kanslia.)

Toisaalta toiminnan keskiössä on myös byrokraattinen toimintaohjeiden, sääntöjen ja linjausten seuraaminen, joiden noudattamista monitoroidaan nyt vain erilaisin New Public Managementille tyypillisin mittarein ja seurantamekanismein.

"Tietohallinnon johtamisen avuksi luodaan hanke-/projektityöskentelyä varten kanslian hankkeissa käytettävä hankemalli, jonka mukaisesti projektit dokumentoidaan ja jonka mukaisesti projekteista raportoidaan." (valtioneuvoston kanslia.)



Frekvenssikaavio 9: valtioneuvoston kanslian tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa

Valtionvarainministeriö

Valtionvarainministeriön tietohallintostrategia muistuttaa erittäin tyyli- ja puhdasta New Public Managementin, New Public Governancen ja Digital-Era Governancen yhdistelmää, mutta strategiassa on paikoin nähtävissä myös New Public Servicen kansalaisdemokratiaa korostavia näkökulmia.

Tietohallintostrategia esittelee ja soveltaa Digital-Era Governance – hallintomallin piirteitä edustavimmin koko aineistossa: digitalisaatio nähdään pelkän välineellisyyden asemesta kokonaisvaltaisena rakenteellisenä muutoksena. Tämä on toki luonnollista, onhan valtionvarainministeriö kokonaisvastuussa koko Suomen IT-hallinnosta, joten siltä voitaneenkin odottaa uudempien, digitaalisuuden luonteen uudella tavalla ymmärtävien hallintomallien omaksumista.

"Kyse on kokonaisvaltaisesta rakenteiden ja toimintamallien uudistamisesta."
(valtionvarainministeriö.)

"Kysymys on ensisijaisesti julkisen hallinnon palvelujen kehittämisestä hyödyntäen muun muassa tieto- ja viestintäteknologian antamia mahdollisuuksia, joten palveluja ei mekaanisesti muuteta sähköisiksi." (valtionvarainministeriö.)

Myös New Public Governancen verkostoideologiaa esitellään jopa esimerkin omaisesti:

"Kuvassa 5 kuvataan verkostomainen toiminta ja ohjauksen yhteensovittaminen julkisessa hallinnossa. Tavoitetilan ohjausmallissa on käytössä sekä keskitettyä ohjausta että hajautettua, täysin paikallisesti toteutettavaa ohjausta. Perinteisesti on ajateltu, että riipeys vastata asiakkaiden muutoksiin ja innovaatiot syntyvät paikallisesta päätöksenteosta, tehokkuus ja kattavuus keskitetystä päätöksenteosta. Verkostomaisessa toiminnassa parhaimmillaan yhdistyvät kummatkin parhaat piirteet. Jotta verkostomaisessa toiminnassa eri toimijat kehittyvät ja toimivat yhteisen strategiseen suuntaan, on eri osapuolten hyväksyttävä ja noudatettava paikallisessa päätöksenteossaan synergioita, eli yhteistä etua vahvistavia mekanismeja, eli yhdistäviä mekanismeja. Tämän strategian toimenpiteet vahvistavat näitä mekanismeja." (valtionvarainministeriö.)

Yhtälailla myös New Public Management markkinaideologia käydään läpi kuin suoraan oppikirjasta:

"Tavoitetilassa julkisen hallinnon ICT-markkinat on toimijoille haluttu markkina, jossa vallitsee tasapainoinen ja terve kilpailutilanne. Osaamisen tarve ja tarjonta kohtaavat markkinoilla eikä yksittäisellä toimijalla ole liian suurta painoarvoa. Keskeinen markkinoiden toimintaa parantava työkokonaisuus on julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityö. Yhteinen kokonaisarkkitehtuurimenetelmä tarjoaa kaikkien toimijoiden kannalta hyvät mahdollisuudet uusille innovaatioille ja liiketoiminnan kehittämiseksi. Markkinan pirstoutuneisuutta on onnistuttu vähentämään ostajien yhteistoiminnalla ja toimittajien keskinäisellä yhteistyöllä." (valtionvarainministeriö.)

Edellä esitetyn kolmen hallintomallin lisäksi valtionvarainministeriön tietohallintostrategia sisälsi poikkeuksellisen suoria viitteitä myös New Public Servicelle tyypillistä kansalaisen voimauttamista ja aktivoimista osaksi julkista palvelua:

"Tavoitetilassa julkisen hallinnon palvelujen käyttäjä voi myös halutessaan olla palveluiden kehittäjä. Palveluiden nopeaan käyttöönottoon panostetaan ja kehitetyt palvelut pyritään saamaan nopeammin osaksi käyttäjien arkea ja rutiineja. Kiinteä vuorovaikutus ja yhteistyö käyttäjien, palveluiden tuottajien, järjestäjien ja kehittäjien kesken on tärkein askel kohti edullisempaa ja ripeämpää palveluiden kehitystä sekä erityisesti nopeampaa käyttöönottoa." (valtionvarainministeriö.)



Frekvenssikaavio 10: valtionvarainministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön tietohallintostrategia on yhdistelmä New Public Managementia ja New Public Governancea. Erityisesti verkostoja, verkostomaista toimintamallia, sekä kansainvälistä yhteistyötä korostetaan ympäristöministeriön tietohallintostrategiassa paljon.

"Yhteistyön lisääntyminen kaikilla tasoilla – kuntien ja valtion kesken, valtion eri virastojen välillä sekä kansainvälisesti." (ympäristöministeriö.)

Myös New Public Management on tietohallintostrategiassa esillä, erityisesti erilaisin sopimuksien, vastuukysymysten ja ulkoistamisen kautta.

"Tilaa/tuottaja -mallissa samankaltaisia järjestelyjä, sopimuksia ja toimintamalleja käytetään riippumatta siitä, onko palvelujen tuottaja SYKE:n tietokeskus, aluehallinnon ICT-palveluyksikkö, ValtIT-palvelukeskus (VIP) tai muu virasto." (ympäristöministeriö.)



Frekvenssikaavio 11: ympäristöministeriön tietohallintostrategian 20 suurinta koodauskategoriaa

Tutkimuksen ja tutkimustulosten luotettavuus

Tätä tutkimusta ja edellä esitettyjä tutkimustuloksia voidaan pitää luotettavina, kun tutkimuksen luotettavuutta tarkastellaan laadullisen sisällönanalyysin luotettavuusattribuuttien perusteella, jotka esiteltiin Tutkimusmenetelmä-kappaleen luvussa ”Laadullisen sisällönanalyysin luotettavuus”.

Tutkimuksen luotettavuuden kannalta kriittisimmät elementit ovat mahdollisimman suuri avoimuus ja tutkimuksen tarkka kuvaus, järjestelmällisyydellä saavutettu toistettavuus, sekä tutkijan oman kontekstin minimointi tuplakoodauksella sekä koodauskehikon ulkopuolinen arvioituttaminen.

Edellä kuvatuissa luotettavuuskriteereissä on onnistuttu hyvin. Tutkimuksen tutkimusmenetelmä on kuvattu vaihe vaiheelta tarkasti ja ennalta erotettuna tutkimuksen suorittamisesta. Varsinainen tutkimuksen suorittaminen päätöksineen ja välivaiheineen on myös dokumentoitu erittäin laajasti: Tutkimuksen suorittaminen -osio esittää tarkasti sen, miten tutkimus on edennyt vaihe vaiheelta, sisältäen myös kaikki tutkimuksen välituotokset. Myös

koodausvaiheen aikana tehdyt tutkimusmuistiinpanot (*memoing*) on avattu sellaisenaan liitteessä 4. Tutkimus on näin ollen toistettavissa, mutta mikä tärkeintä, tutkimuksen lukija pystyy myös tämän läpinäkyvyyden perusteella itse arvioimaan paremmin tutkimuksen ja sen tulosten luotettavuutta.

Tutkimus suoritettiin tuplakoodaten, eli aineisto koodattiin koodikategorioihin kahdesti jättäen väliin vähintään kymmenen päivän aikaväli. Käytetty koodauskehikko myös testikoodattiin tuplakoodauksen avulla, ja erillisiä testikoodauskertoja oli kaksi: yksi ennen ulkopuolista validointia ja yksi ulkopuolisen validoinnin jälkeen. Voidaankin siis sanoa, että tuplakoodauksella on edesautettu tutkijan oman kontekstin minimoimista tutkimustuloksissa, vaikka eri koodauskertojen tuloksien vertailua ei tässä työssä laajuissyyistä tehtykään.

Tutkimuksen validiteettia kasvattaa myös se tosiseikka, että sisällönanalyysin koodauskehikko arvioitettiin ulkopuolisten asiantuntijoine toimesta ("Suoritusvaihe 4: koodauskehikon asiantuntijavalidointi"). Koodauskehikko todettiin arvioissa validiksi, eli sen todettiin edustavan teoriataustassa esiteltyjä hallintomalleja. Koodauskehikkoa myös paranneltiin vielä arvioijien palautteen perusteella.

Vaikka tutkimusta voidaan pitää laadullisessa mielessä luotettavana, on tutkimustuloksia arvioitaessa kuitenkin syytä pitää mielessä se, että tuloksissa näkyy pitkälti vain ne asiat, mitä teoriataustan pohjalta aineistosta on mahdollista löytää. On siis hyvä tiedostaa teoriapohjaisen deduktiivisen sekä abduktiivisen sisällönanalyysin rajoitteet: esimerkiksi Hsieh ja Shannon (2005, 8) varoittavat juurikin teorialähtöisen analyysin mahdollisuudesta painottaa teoriataustaa turhan paljon. He (Hsieh & Shannon, 2005) haastavatkin jokaisen laadullista sisällönanalyysiä tekevän pohtimaan, onko aineistosta edes mahdollista löytää teoriataustan kanssa ristiriidassa olevia asioita, ja miten teoriatausta ottaa huomioon aineiston kontekstin.

Tämän tutkimuksen osalta tilanne on siinä mielessä hyvä, että teoriapohjainen rajausta on tehty jo tutkimuskysymyksen tasolla: tutkimuksessa halutaan nimenomaan selvittää miten hallintomallit, eli teoriatausta, näkyvät tietohallintostrategioissa. Teoriataustaan liian vahvaa nojautumista ei siten voi tässä yhteydessä pitää suurena uhkana tutkimustuloksien luotettavuudelle, vaikka sen mahdolliset vaikutuksen onkin hyvä tiedostaa.

Valitun teoriataustan lisäksi tuloksiin on varmasti vaikuttanut käytetty kohdeaineisto, eli tietohallintostrategiat. Kyseessä on strategisen ja suunnitelmaorientoituneen toimintamallin hyvin byrokraattinen työkalu. Toisin sanoen, aineistossa lienee luontainen tendenssi painottaa byrokratialle tyypillisten suunnitelmien ja linjausten tärkeyttä. On siis hyvä pitää mielessä, että tämä on saattanut lisätä byrokratiamaisten ominaisuuksien esiintymistä aineistossa.

Johtopäätökset ja keskustelu

Tutkimustulokset osoittavat, että valtionhallinnon tietohallintostrategioissa vaikuttavat pitkälti byrokratian, New Public Managementin ja New Public Governancen piirteet. Digital-Era Governance näkyy aineistossa selkeästi pienemmällä painoarvolla ja New Public Service vain muutamassa poikkeustapauksessa. Valtionhallinnon tietohallintoa johdetaan siis strategiadokumenttitasolla pääasiassa markkina- ja verkostovetoisten hallintomallien periaatteilla.

Mitä tämä tutkimustulos sitten kertoo valtionhallinnon digitalisaation periaatteista yleisesti? Miksi juuri New Public Management ja New Public Governance –hallintomallit ovat aineistossa muita vahvempia? Entä millaisia seurauksia tällaisella painotuksella on, ja edelleen, mitä tiedostettuja tai tiedostamattomia arvomaailmoja ja jopa ideologioita nämä hallintomallivalinnat edistävät julkishallinnon digitalisaatioon liittyen?

Alla näitä kysymyksiä käydään läpi kansalaisen, hallintomallien taustalla vaikuttavan ideologian sekä yksityisen sektorin palvelutuotannon näkökulmasta.

Kansalainen kadoksissa

Digitalisaation mahdollisuudet kansalaisyhteiskunnan kehitykselle näyttävät loputtomilta. Kansalaisdemokratian kehittäminen, suuremmat vuorovaikutusmahdollisuudet julkishallinnon ja kansalaisten välillä, avoimempi tiedonsaanti, ajasta ja paikasta riippumaton julkishallinnon kansalaispalvelu ja kansalaisten sähköinen aktivointi osaksi muuttuvaa julkishallintoa ovat vain muutamia esimerkkejä tavoista, joilla digitalisaatio voisi vahvistaa kansalaisen roolia osana yhteiskuntaa.

Dunleavy et al. (2006a, 141-142) puhuvat tässä yhteydessä kansalaiskeskeisistä prosesseista ja avoimesta hallinnosta tapoina, jolla digitalisaatio muuttaa julkishallintoa kohti parempaa. Hyvänä esimerkkinä toimii kansainvälinen Open

Government Partnership –initiatiivi (<http://www.opengovpartnership.org>), joka edesauttaa hallintojen avoimuutta ja kansalaisaktiivisuutta, erityisesti digitalisaation avulla. Monet (esimerkiksi Bergvall-Kareborn & Stahlbrost, 2009; Lili Wang, Bretschneider, & Gant, 2005; van Velsen, van der Geest, ter Hedde, & Derks, 2009) alleviivaavat taas kansalaislähtöisen suunnittelun (*citizen centric design*) tärkeyttä osana uutta sähköistä julkishallintoa.

Samanaikaisesti kansalainen on lähes näkymätön valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategioissa. Vaikka digitalisaation aiheuttama murros julkishallinnossa on ja tulee olemaan erittäin suuri, on kansalainen jätetty strategiatasolla tässä murroksessa pieneen sivuosaan; aina kansalaista ei huomioida tietohallintostrategioissa laisinkaan.

Osin tämä painotus voi johtua siitä, että ministeriöt ovat toimijoina melko kaukana kansalaisista, ja kansalaistason operatiivinen toiminta on pitkälti hallinnonalan virastojen vastuulla. Tämä ei kuitenkaan kokonaan selittäne kansalaisten pientä roolia valtionhallinnon tietohallintostrategioissa.

Kansalaisen osalta digitalisaatio nähdäänkin valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategioissa pitkälti välineellisenä, eikä digitaalisen murroksen yhteiskunnallista muutospotentialia tiedosteta tai haluta tiedostaa. Kansalainen on jäämässä uuden informaatioyhteiskunnan sivustaseuraajaksi.

Onneksi lupauksia paremmasta myös on. Koko Suomen IT-hallinnosta vastuussa oleva valtionvarainministeriö esitti aineistossa poikkeuksellisia ja kansalaisdemokratiaa eteenpäin vieviä visioita.

Markkina- ja verkostoideologian voima

Markkinavetoinen New Public Management ja verkostovetoinen New Public Governance ovat byrokratian lisäksi aineistossa vahvimmin näkyvät hallintomallit. Tästä johtuen myös markkina- ja verkostoideologia on melko läpitunkevaa koko aineistossa. Tietohallintostrategioissa korostetaan

poikkeuksetta julkishallinnon sisäistä ja ulkoista markkinakilpailua, ulkoistamista, verkostomaista toimintatapaa ja kustannustehokkuutta. Aineistossa julkishallinto nähdään siten alueena, jossa pätevät yksityisen sektorin lainalaisuudet, ja jonka toimintaa voidaan parantaa lisäämällä yksityisen sektorin toimintamekanismeja. Esimerkiksi markkinakilpailun puute nähdään usein ongelmien aiheuttajana ja ratkaisuna esitetään poikkeuksetta kilpailun lisäämistä – harvoin markkinakilpailua itsessään nähdään ongelmallisena.

Myös verkostoideologia limittyy markkinaperustaiseen toimintatapaan aineistossa saumattomasti: verkoston yhteistyötä parannetaan ennen kaikkea skaalaetujen, paremman kustannustehokkuuden tai paremmin toimivan markkinakilpailun saavuttamiseksi. Kuten Castellsin *The Rise of The Network Society* (Castells, 2010) pessimistisemmissä luennoissa, myös tässä verkosto voidaan nähdä osana uusliberalistista markkinaideologiaa, jossa verkostot kilpailevat keskenään vapailla markkinoilla.

Vahva markkinapainotus ei liene kuitenkaan sattumaa, vaan on suora jatke 1990-luvulta alkaneisiin hallintoreformeihin Suomessa, joilla muutettiin laajasti koko julkishallinnon toimintaa, ja johon vaikutti pitkälti New Public Managementista omaksutut julkishallinnon toimintamekanismit (Pollitt & Bouckaert, 2011, 263-270). Monet New Public Managementista tutut käytännöt ovat siten jo standardeja koko valtionhallinnossa.

Voiko julkishallintoa organisaatiota sitten ohjata kuin teräsyhtiötä? Onko julkishallinnon digitalisaatio rinnastettavissa yksityisen verkkokaupan toteuttamiseen, joka voidaan hankkia ja toteuttaa pitkälti taloudellisten kriteerien ohjaamana?

Aineisto tarkastelee näitä kysymyksiä välineellisesti ja teknodeterministisesti. Markkinaideologian vallitessa tuntuu itsestään selvältä, että julkishallinnon digitalisaatiota voidaan viedä eteenpäin aivan kuin digitaalista murrosta

yksityisellä sektorilla. Samalla unohdetaan digitalisaation mahdollistama suuri yhteiskunnallinen muutos, tai ainakin sen suuri muutospotentiaali.

Siksi onkin valitettavaa, että valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategioissa ei kritisoida tai kyseenalaisteta lainkaan markkina- ja verkostoideologioita tai niistä kumpuavia käytäntöjä. Vaikka digitaalisen murroksen paremmin huomioon ottavia hallintomalleja, kuten Digital-Era Governance, olisi kansainvälisesti saatavilla, tukeudutaan yhä edelleen instrumentaaliin, markkinalähtöisiin ja ulkoistusta korostaviin hallintomalleihin.

Samalla on hyvä tiedostaa, että kyse ei ole hallintomallien absoluuttisesti paremmuudesta, vaan ennen kaikkea ideologisista näkökannoista: on pitkälti poliittinen kysymys, halutaanko julkishallinnon, yksityisen sektorin tai kansalaisten roolia vahvistaa vai pienentää yhteiskunnan digitaalisen muutoksen myötä.

Ulkoistamisen etiikka

IT-palveluiden ulkoistaminen on yksi suurimpia julkishallinnon kustannuseriä, ja julkishallinnon kustannusten kasvu on paikoin johtunut juuri IT- ja konsultointikustannusten kasvusta 2000-luvulla (muun muassa Hood & Dixon, 2014). Esimerkiksi Helsingin kaupungin hankkimasta yksityisen sektorin konsultoinnista vuonna 2012-2013 kaksi suurinta laskuttajaa olivat juuri IT-konsultointitaloja: Tieto Finland Oy ja IBM yksinään muodostivat yli 10% Helsingin kaupungin yksityisen sektorin hankintakustannuksista, eikä tässä ollut edes vielä mukana muita IT-konsultointitaloja (Hänninen, 2014).

Valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategioissa näkyy sama trendi: digitaalista julkishallintoa rakennetaan ulkoistettujen tilaaja-tuottaja-asiakas-ketjujen kautta, joissa palvelutuottaja on yhä enemmän yksityinen yritys. Tämä toki seuraa vallitsevaa markkinaideologiaa, jossa vapaa markkinakilpailu julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken takaa sen, että kaupallisessa mielessä paras markkinatoimija tuottaa halutun IT-palvelun. Usein kyseessä on jopa ympäristön sanelema pakko: julkishallinnon ulkoistaessa yhä erikoistuneimpia

IT-palveluitaan ei sillä enää ole edes kyvykkyyttä saaticca mahdollisuuksia tuottaa kyseisiä palveluita itse.

IT-palveluiden ostaminen ulkopuolisilta toimijoilta ei kuitenkaan takaa parasta mahdollista informaatioyhteiskuntaa tai edes kustannustehokkuutta, päinvastoin. Esimerkiksi Pollitt ja Bouckaert (2011, 123) huomauttavat Dunleavy (Dunleavy et al., 2006a) seuraten, että vahva New Public Managementin mukainen IT-ulkoistaminen tuottaa huonoja lopputuloksia ja korkeita kustannuksia: julkishallinto toimii siis myös markkinamekanismin kannalta paremmin, jos sillä on vahva sisäinen IT-osaaminen. IT-ulkoistuksen vaaroista varoittaa myös Pollitt (2003, 80-82), joka maalaa uhkakuvaa hallintoon ja palvelutoimintaan kykenemättömästä informaatioajan julkishallinnosta, jolla ei ole vuosikymmenien ulkoistuksen jälkeen toimintakykyä tai valmiuksia vaikuttaa digitaalisen julkishallinnon kehitykseen.

Informaatioyhteiskuntaa ulkoistetaan Suomessa tällä hetkellä hyvin kriittittömästi vallitsevan uusliberalistisen markkinaideologian ohjaamana. Pahimmassa tapauksessa tämä tulee johtamaan siihen, että julkishallinnon muuttuessa täysin digitaalseksi muuttuu julkishallinto samalla myös pitkälti yksityisen sektorin tuottamaksi. Suomen julkishallinnon tulisikin herätä siihen, että digitaalisuus ei ole enää peruspalvelua sivulta auttava triviaali tukipalvelu, jonka voi markkinaohjatusti ostaa ulkopuolelta. Tämä on pitkällä tähtäimellä sekä kallista että typerää.

Sen sijaan digitaalisuuden merkityksen kasvaessa julkisen sektorin omaa kykyä tuottaa digitaalisia palveluita tulisi merkittävästi lisätä. Vain siten on mahdollista taata demokraattisen, avoimen ja kestäväen informaatioyhteiskunnan synty.

Yhteenveto

Julkishallinto digitalisoituu vauhdilla. Tässä julkishallinnon digitaalisessa muutoksessa ei ole yhdentekevää millä perustein digitalisaatiota suunnitellaan, ohjataan ja hallinnoidaan.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää, miten erilaiset julkishallinnon hallintomallit näkyvät Suomen valtionhallinnon tietohallintostrategioissa ja edelleen paikallistaa, miten eri hallintomallien taustalla vaikuttavat arvot ja ideologiat näkyvät Suomen valtionhallinnon tietohallintostrategioissa. Tutkimus pyrkii siten tuomaan esiin niitä tiedostettuja ja tiedostamattomia hallintomalleista kumpuavia rakenteita, jotka vaikuttavat julkishallinnon digitalisaatioon ja siten ohjaavat koko yhteiskunnan muutosta.

Tutkimusaineistona toimivat Suomen valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategiat vuosilta 2004-2014. Tutkimusmenetelmä on laadullinen sisällönanalyysi (*qualitative content analysis*), jossa aineiston koodaus tehdään hallintomallien teoriataustaan pohjautuen abduktiivisesti. Sisällönanalyysi toimii siten työkaluna, jolla pyritään tuomaan esiin, miten julkishallinnon hallintomallit näkyvät valtionhallinnon tietohallintostrategiadokumenteissa.

Tutkimus osoittaa, että valtionhallinnon ministeriöiden tietohallintostrategiat heijastelevat voimakkaasti byrokratialle, New Public Managementille ja New Public Governancelle ominaisia piirteitä. Byrokratia näkyy tyypillisesti erilaisten sääntöjen, ohjeistojen, rakenteiden ja selkeiden hierarkioiden korostamisena. New Public Managementin markkinaideologia on läpitunkevaa kautta aineiston ja se näkyy erilaisina tulostavoitteina, mittareina, raportteina, markkinakilpailuna, ulkoistamisena, julkishallinnon funktioittamisena. Toimijoina ovat managerit ja johtajat, hyvin harvoin virkamiehet. New Public Governance näkyy myös koko aineistossa erilaisten yhteistyöverkostojen ja koko hallinnon verkostomaisen toiminnan lisäämisenä.

Tietohallintostrategioissa näkyy vain harvoin uudemmat, digitalisaatioon tai kansalaisdemokratiaan nojaavat hallintomallit, kuten Digital-Era Governance tai New Public Service. Kansalainen toimijana onkin melko lailla kadoksissa koko aineistossa.

Tutkimus osoittaa myös sen, että monia hallintomallien joskus ideologisiakin menetelmiä otetaan käyttöön valtionhallinnon strategiatasolla melko kritiikittömästi. Esimerkiksi mittareita, tulostavoitteita, tilaaja-tuottaja-rakenteita tai ulkoistamista käsitellään aineistossa harvoin kriittisesti. New Public Managementin vahvan läsnäolon myötä monet, melko uusliberalistisetkin, mekanismit otetaan dokumenteissa lähes annettuina.

Informaatioyhteiskuntaa ulkoistetaan Suomessa tällä hetkellä hyvin kritiikittömästi vallitsevan uusliberalistisen markkinaideologian ohjaamana. Pahimmassa tapauksessa tämä tulee johtamaan siihen, että julkishallinnon muuttuessa täysin digitaaliseksi muuttuu julkishallinto samalla myös pitkälti yksityisen sektorin tuottamaksi. Suomen julkishallinnon tulisikin herätä siihen, että digitaalisuus ei ole enää peruspalvelua sivulta auttava triviaali tukipalvelu, jonka voi markkinaohjatusti ostaa ulkopuolelta. Tämä on pitkällä tähtäimellä sekä kallista että typerää.

Sen sijaan digitaalisuuden merkityksen kasvaessa julkisen sektorin omaa kykyä tuottaa digitaalisia palveluita tulisi merkittävästi lisätä. Vain siten on mahdollista taata demokraattisen, avoimen ja kestävän informaatioyhteiskunnan synty.

Lähteet

- Allen, K. (2004). *Max weber - A critical introduction*. London, UK: Pluto Press.
- Bauman, Z. (1989). *Modernity and the holocaust*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Bergvall-Kareborn, B., & Stahlbrost, A. (2009). Living lab: An open and citizen-centric approach for innovation. *International Journal of Innovation and Regional Development*, 1(4), 356-370.
- Birks, M., Chapman, Y., & Francis, K. (2008). Memoing in qualitative research: Probing data and processes. *Journal of Research in Nursing*, 13(1), 68-75. doi:10.1177/1744987107081254
- Castells, M. (2010). *The rise of the network society* (2e ed.). Chichester, UK: Wiley-Blackwell.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. doi:10.1111/0033-3352.00117
- Denzin, N. K., & Lincoln, S. Y. (2000). Introduction: The discipline and practice of qualitative research. In N. K. Denzin, & S. Y. Lincoln (Eds.), *The sage handbook of qualitative research* (). Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc.
- du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy* Sage Publications Ltd.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006a). *Digital era governance: IT corporations, the state and E-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006b). New public management is Dead—Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. doi:10.1093/jopart/mui057
- Dunn, W. N., & Miller, D. Y. (2007). A critique of the new public management and the neo-weberian state: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, 7(4), 345-358.

Elo, S., Kääriäinen, M., Kanste, O., Pölkki, T., Utriainen, K., & Kyngäs, H. (2014).

Qualitative content analysis: A focus on trustworthiness. *SAGE Open*, 4(1)

doi:10.1177/2158244014522633

Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107-115. doi:10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x

Eräsaari, L. (2006). New public management on julkista koskevien vääryyksien isä. In T. Helne, & M. Laatu (Eds.), *Vääryyskirja* () KELA.

FINLEX. (2011). Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta., 27.3.2014. Retrieved from <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110634>

Goldfinch, S., & Wallis, J. (2010). TWO MYTHS OF CONVERGENCE IN PUBLIC MANAGEMENT REFORM. *Public Administration*, 88(4), 1099-1115. doi:10.1111/j.1467-9299.2010.01848.x

Greve, C. (2010). *Whatever happened to new public management?* . Copenhagen, Denmark: nternational Center for Business and Politics, Copenhagen Business School.

Hänninen, J. (2014, 14.12.2014). Isot yhtiöt keräävät helsingin konsulttirahat. *Helsingin Sanomat*, pp. A18-A19.

Haque, M. S. (2007). Revisiting the new public management. *Public Administration Review*, 67(1), 179-182. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00705_5.x

Heady, F. (2001). *Public administration - A comparative perspective* (6th ed.). New York: Marcel Dekker Inc.

Hennis, W. (1988). *Max weber: Essays in reconstruction*. London, UK: Unwin Hyman.

Hoggett, P. (2005). A service to the public: The containment of ethical and moral conflicts by public bureaucracy. In P. du Gay (Ed.), *The values of bureaucracy* (pp. 167-190). Oxford: Oxford University Press.

Hood, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*, 69(1), 3-19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hood, C., & Dixon, R. (2014,). Repeated government ‘makeovers’ have not created a government machine that works better and costs less. - A british politics and policy blog at

london school of economics. Retrieved from <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/central-government-makeovers/>

Hsieh, H., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. doi:10.1177/1049732305276687

Huotari, M., & Savolainen, R. (2003). Tietohallintoa vai tietojohdantamista? tutkimusalan identiteettiä etsimässä. *Informaatiotutkimus*, 22(1)

Ihalainen, H. (2010). *Tietohallinto osana julkishallinnon sähköistyvää muutosta*. Rovaniemi, Finland: Lapin yliopistokustannus.

Koch, T., & Harrington, A. (1998). Reconceptualizing rigour: The case for reflexivity. *Journal of Advanced Nursing*, 28(4), 882-890. doi:10.1046/j.1365-2648.1998.00725.x

Kracauer, S. (1952). The challenge of qualitative content analysis. *The Public Opinion Quarterly*, 16(4, Special Issue on International Communications Research), 631-642. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2746123>

Krippendorff, K. (2013). *Content analysis: An introduction to its methodology* (Third Edition ed.). London, United Kingdom: Sage Publications Ltd.

Lapsley, I. (2008). THE NPM AGENDA: BACK TO THE FUTURE. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77-96. doi:10.1111/j.1468-0408.2008.00444.x

Lawton, A. (1998). *Ethical management for the public services*. Buckingham, UK: Open University Press.

Lee, E. W. Y., & Haque, M. S. (2006). The new public management reform and governance in asian NICs: A comparison of hong kong and Singapore1. *Governance*, 19(4), 605-626. doi:10.1111/j.1468-0491.2006.00330.x

Lili Wang, Bretschneider, S., & Gant, J. (2005). Evaluating web-based E-government services with a citizen-centric approach. Paper presented at the *System Sciences, 2005. HICSS '05. Proceedings of the 38th Annual Hawaii International Conference On*, 129b-129b. doi:10.1109/HICSS.2005.252

Lincoln, S. Y., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd.

Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/973677>

Llewellyn, S., & Tappin, E. (2003). Strategy in the public sector: Management in the wilderness. *Journal of Management Studies*, 40(4), 955-982. doi:10.1111/1467-6486.00366

Lynn, L. E. (2006). *Public management: Old and new*. New York: Routledge.

MacIntyre, A. (1981). *After virtue* (3rd ed.). London: Gerald Duckworth & Co. Ltd.

Mayring, P. (2000). Qualitative content analysis. *Forum: Qualitative Social Research*, 1(2), 105-114. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=sih&AN=32571840&site=ehost-live&scope=site>

Mintzberg, H. (1987). The strategy concept 1: Five ps for strategy. *California Management Review*, 30(1), 11-24.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy safari*. Harlow, United Kingdom: Pearson Education Limited.

Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366. doi:10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? 1. *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi:10.1080/14719030600853022

Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Maidenhead, UK: Open University Press.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform* (Third edition ed.). Oxford: Oxford University Press.

Sahlin-Andersson, K. (2000). *National, international and transnational constructions of new public management*. (No. 4). Stockholm, Sweden.: SCORE (Stockholm Center for Organizational Research), Stockholm University.

Sarker, A. E. (2006). New public management in developing countries: An analysis of success and failure with particular reference to singapore and bangladesh. *International Journal of Public Sector Management*, 19(2), 180-203. doi:10.1108/09513550610650437

Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. London, United Kingdom.: Sage Publications Ltd.

Seeck, H. (2008). *Johtamisopit suomessa: Taylorismista innovaatioteorioihin*. Helsinki: Gaudeamus, Helsinki University Press.

Stenvall, J., & Syväjärvi, A. (2006). *Onks tietoo? valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Helsinki, Finland.: Valtionvarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto: tutkimus ja selvitykset.

Steurer, R., & Martinuzzi, A. (2005). Towards a new pattern of strategy formation in the public sector: First experiences with national strategies for sustainable development in europe . *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23, 455-472.

Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
doi:10.1177/0275074005282583

van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management - an introduction*. New York, United States: Routledge.

van Velsen, L., van der Geest, T., ter Hedde, M., & Derks, W. (2009). Requirements engineering for e-government services: A citizen-centric approach and case study. *Government Information Quarterly*, 26(3), 477-486.
doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2009.02.007>

Weber, M. (1979). *Economy and society* ((first published 1922) ed.). Berkeley, CA: University of California Press.

Liitteet

Liite 1: Checklist for Researchers Attempting to Improve the Trustworthiness of a Content Analysis Study

Phase of the content analysis study	Questions to check
Preparation phase	<p>Data collection method</p> <ul style="list-style-type: none"> • How do I collect the most suitable data for my content analysis? • Is this method the best available to answer the target research question? • Should I use either descriptive or semi-structured questions? • Self-awareness: what are my skills as a researcher? • How do I pre-test my data collection method?
	<p>Sampling strategy</p> <ul style="list-style-type: none"> • What is the best sampling method for my study • Who are the best informants for my study? • What criteria should be used to select the participants? • Is my sample appropriate? • Is my data well saturated?
	<p>Selecting the unit of analysis</p> <ul style="list-style-type: none"> • What is the unit of analysis? • Is the unit of analysis too narrow or too broad?
Organization phase	<p>Categorization and abstraction</p> <ul style="list-style-type: none"> • How should the concepts or categories be created? • Is there still too many concepts? • Is there any overlap between categories?
	<p>Interpretation</p> <ul style="list-style-type: none"> • What is the degree of interpretation in the analysis? • How do I ensure that the data accurately represents the information that the participants provided?
	<p>Representativeness</p> <ul style="list-style-type: none"> • How to [sic] I check the trustworthiness in the analysis? • How do I check the representativeness of the data as a whole?
Reporting phase	<p>Reporting results</p> <ul style="list-style-type: none"> • Are the results reported systematically and logically? • How are connections between the data and results reported? • Is the content and structure of concepts presented in a clear and understandable way? • Can the reader evaluate the transferability of the results? (are the data, sampling method, and participants described in a detailed manner)?

	<ul style="list-style-type: none">• Are quotations used systematically?• How well do the categories cover the data?• Are there similarities within and differences between categories?• Is scientific language used to convey the results?
	<p>Reporting analysis process</p> <ul style="list-style-type: none">• Is there a full description of the analysis process?• Is the trustworthiness of the content analysis discussed based on some criteria?

Liite 2: Tietopyyntö aineiston saamiseksi

Aineisto oli pääsääntöisesti julkisesti saatavilla ministeriöiden www-sivuilla. Tapauksissa, joissa ministeriön dokumenttimuotoinen tietohallintostrategia ei ollut www-sivulla saatavilla, pyydettiin kyseisen ministeriön kirjaamosta ministeriön tuoreinta tietohallintostrategiaa tietopyynnöllä alla olevan sähköpostiviestin mukaisesti. Kyseessä on ympäristöministeriön kirjaamoon lähetetty viesti.

TIETOPYYNTÖ - YMPÄRISTÖMINISTERIÖN TIETOHALLINTOSTRATEGIA

Hei,

Teen Helsingin yliopiston viestinnän laitoksella pro gradu - tutkimusta julkishallinnon tietohallintostrategioista. Tätä tutkimusta varten toivon, että voisitte toimittaa minulle sähköisen version ympäristöministeriön viimeisimmästä tietohallintostrategiasta (IT- tai ICT-strategia käy yhtäläillä). Tietohallintostrategia ei ollut valitettavasti saatavilla internetsivuillanne.

Kiitos paljon avustanne!

Ystävällisin terveisin,
Lauri Eloranta
lauri.eloranta@helsinki.fi

Liite 3A: Koodauskehikon ensimmäinen versio

- Näkökulma hallintoon
 - Rationaalinen kansallisvaltio
 - Kansalainen valitsee vapaassa markkinassa (*public choice*)
 - Verkoston korostaminen
 - Kansallisvaltion uudistaminen ja vahvistaminen
 - Digitalisoitumisen korostaminen
 - Julkisen arvon tuottaminen
 - Kansalaisdemokratia
- Fokusalueet
 - Hierarkiat
 - Matalat hierarkiat
 - Korkeat hierarkiat
 - Hierarkiattomuus
 - Keskeiset toimijat
 - Virkamiehet
 - Managerit ja johtajat
 - Kansalaiset
 - Yritykset
 - Kolmas sektori
 - Tehokkuus
 - Demokratiaperiaate, tasapuolisuus
 - Kustannustehokkuus
 - Toimintatapojen tehostaminen
 - Yhteistyön ja yhteistyöverkon tehostaminen
 - Lopputulokseen keskittyminen
 - Tarvelähtöinen toiminta (holismi)
 - Julkinen arvo laajassa mitassa
 - Julkinen etu laajassa mitassa
 - Toiminnan seuraaminen
 - Virkamiehet toiminnan arvioijina

- Mittarit (input/output)
 - Kansalaiset toiminnan arvottajina
- Keskittäminen
 - Toiminnan hajauttaminen
 - Toiminnan integroiminen
- Valtion rooli
 - Vahva valtio (suuri julkishallinto)
 - Pieni valtio (pieni julkishallinto)
 - Valtio ohjaa ja fasilitoi arvoverkkoa
 - Valtio luo puitteet kolmannen sektorin toiminnalle
- Kansalaisen rooli
 - Passiivinen kansalainen (vastaanottamassa palveluita)
 - Asiakas
 - Kansalainen osana arvoverkkoa
 - Aktiivinen kansalainen
 - Kansalainen julkisen arvon mittana
- Yksityisen sektorin rooli
 - Pieni yksityisen sektorin rooli
 - Suuri yksityisen sektorin rooli
 - Yksityistäminen
 - Yksityisen sektorin toimijat osana arvoverkkoa
- Kolmannen sektorin rooli
 - Pieni rooli kansalaisjärjestöillä
 - Suuri rooli kansalaisjärjestöillä
- Hallintomekanismi
 - Moraalinen virkamies
 - Hierarkiat
 - Markkinaohjaus ja managerialismi
 - Sopimukset
 - Intensiivit
 - Luottamus ja yhteistyöverkostot
 - Orkestrointi
 - Voimautetut (reformoidut) virkamiehet

- Digitalisoidut ja uudelleenintegroidut hallintorakenteet
 - Avoin systeemi
 - Voimautetut kansalaiset
- Arvopohja
 - Rationalismi
 - Demokratiaperiaate
 - Moraali ja etiikka (virkamiehen)
 - Vapaa markkinatalous (uusliberalismi)
 - Julkishallinnon arvostus ja erityisasema
 - Modernisaatio (teknologialähtöisyys)
 - Avoimuus
 - Yhteistyö
 - Kansalaisdemokratia

Liite 3B: Koodauskehikon toinen versio

- Näkökulma hallintoon
 - Rationaalinen kansallisvaltio
 - Kansalainen valitsee vapaassa markkinassa (*public choice*)
 - Globaali markkinatalous
 - Verkoston korostaminen
 - Verkottunut hallinto
 - Kansainvälinen yhteistyö
 - Kansallisvaltion uudistaminen ja vahvistaminen
 - Digitalisoitumisen korostaminen
 - Julkisen arvon tuottaminen
 - Kansalaisdemokratia
- Fokusalueet
 - Hierarkiat
 - Matalat hierarkiat
 - Korkeat hierarkiat
 - Hierarkiattomuus
 - Keskeiset toimijat
 - Virkamiehet
 - Managerit ja johtajat
 - Kansalaiset
 - Julkishallinnon muut organisaatiot
 - Toimiala-asiakas / välitysorganisaatio
 - Yritykset
 - Kolmas sektori
 - Tehokkuus
 - Demokratiaperiaate, tasapuolisuus
 - Kustannustehokkuus
 - Resurssitehokkuus
 - Toimintatapojen tehostaminen
 - Yhteistyön ja yhteistyöverkon tehostaminen

- Toimintojen yhteensopivuus
 - Strateginen kumppanuus
 - Lopputulokseen keskittyminen
 - Tarvelähtöinen toiminta (holismi)
 - Julkinen arvo laajassa mitassa
 - Julkinen etu laajassa mitassa
 - Toiminnan seuraaminen
 - Virkamiehet toiminnan arvioijina
 - Mittarit (input/output)
 - Suorituskykyvaatimus
 - Kansalaiset toiminnan arvottajina
 - Keskittäminen
 - Toiminnan hajauttaminen
 - Toiminnan integroiminen
- Valtion rooli
 - Vahva valtio (suuri julkishallinto)
 - Pieni valtio (pieni julkishallinto)
 - Palveluntarjoaja
 - Valtio ohjaa ja fasilitoi arvoverkkoa
 - Valtio luo puitteet kolmannen sektorin toiminnalle
- Kansalaisen rooli
 - Passiivinen kansalainen (vastaanottamassa palveluita)
 - Asiakas
 - Kansalainen osana arvoverkkoa
 - Aktiivinen kansalainen
 - Kansalainen julkisen arvon mittana
- Yksityisen sektorin rooli
 - Pieni yksityisen sektorin rooli
 - Suuri yksityisen sektorin rooli
 - Yksityistäminen
 - Yrityskumppanit
 - Yksityisen sektorin toimijat osana arvoverkkoa
- Kolmannen sektorin rooli

- Pieni rooli kansalaisjärjestöillä
 - Suuri rooli kansalaisjärjestöillä
- Hallintomekanismi
 - Moraalinen virkamies
 - Hierarkiat
 - Organisaatiomuutos
 - Toimintamallit
 - Normit
 - Markkinaohjaus ja managerialismi
 - Sopimukset
 - Intensiivit
 - Tilaaaja-tuottaja-asiakas-rakenne
 - Quasi-markkinat
 - Globaali markkinatalous
 - Luottamus ja yhteistyöverkostot
 - Orkestrointi
 - Voimautetut (reformoidut) virkamiehet
 - Digitalisoidut ja uudelleenintegroidut hallintorakenteet
 - Avoin systeemi
 - Voimautetut kansalaiset
- Arvopohja
 - Rationalismi
 - Demokratiaperiaate
 - Moraali ja etiikka (virkamiehen)
 - Vapaa markkinatalous (uusliberalismi)
 - Julkishallinnon arvostus ja erityisasema
 - Modernisaatio (teknologialähtöisyys)
 - Avoimuus
 - Yhteistyö
 - Kansalaisdemokratia

Liite 3C: Koodauskehikon kolmas, formalisoitu versio

Kategorian nimi	Kategorian kuvaus
Hallintomekanismi ja näkökulma hallintoon	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka ottavat kantaa julkisen hallinnon toteuttamistapaan tai antavat näkökulman siitä, miten hallinto tulisi toteuttaa.
<ul style="list-style-type: none"> Rationaalinen kansallisvaltio 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat byrokraattiseen rationaalisuuteen tai rationaaliseen kansallisvaltioon hyvänä hallintomallina.
<ul style="list-style-type: none"> Moraalinen virkamies 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiehen tai moraalisen virkamiehen vahvuuteen osana hallintoa. Esimerkiksi virkamiehen harkintaan nojaava päätöksenteko.
<ul style="list-style-type: none"> Hierarkioiden korostaminen 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat hierarkioiden tai rakenteellisten toimintatapojen tärkeyteen organisaation toiminnassa.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Korkeat hierarkiat 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat korkeiden hierarkioiden tärkeyteen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Matalat hierarkiat 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat matalien hierarkioiden tärkeyteen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Hierarkiattomuus 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat hierarkiattomuuteen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Organisaatiomuutos 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat organisaatiomuutokseen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Toimintamallit 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat erilaisiin formaaleihin toimintamalleihin tai prosesseihin osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Normit 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat erilaisiin formaaleihin normeihin tai sääntöihin osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
<ul style="list-style-type: none"> Kansalainen valitsee vapaassa markkinassa (<i>public choice</i>) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisten vapaan valinnan tärkeyteen osana julkishallintoa: kansalainen tai asiakas voi vapaasti valita vapailta markkinoilta mitä palveluita hän käyttää ja tämä ohjaa julkishallinnon kehitystä. Kyseessä voi olla myös julkishallinnon sisäinen markkina.
<ul style="list-style-type: none"> Markkinaohjaus ja managerialismi 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat markkinaohjausta ja managerialismia julkishallinnon osana.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Sopimukset 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat sopimuksiin osana julkishallinnon toimintaa.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Insentiivit 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat insentiiveihin osana julkishallinnon johtamista.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Tilaaaja-tuottaja-asiakas-rakenne 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittavaat tilaaja-tuottaja-toimittaja tai tilaaja-tuottaja –rakenteisiin osana julkishallinnon toimintaa.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Quasi-markkinat 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat quasi-markkinoihin, eli julkishallinnon sisäisiin markkinoihin, joissa julkishallinnon toimijat kilpailevat keskenään.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Globaali markkinatalous 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat globaaliin markkinatalouteen ja globaaliin kilpailuun.

• Verkoston korostaminen ja verkottunut hallinto	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat verkostoihin tai julkishallinnon verkostomaisiin toimintaan eri toimijoiden kesken.
○ Luottamus- ja yhteistyöverkostot	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat luottamus ja yhteistyöverkostojen toimintaan tai muodostamiseen.
○ Orkestrointi	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat verkostojen hallinnointiin tai orkestrointiin julkishallinnon palvelutuotannossa.
○ Kansainvälinen yhteistyö	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansainväliseen yhteistyöhön tai kansainvälisten toimijoiden kanssa toimimiseen osana arvoverkkoa.
• Kansallisvaltion uudistaminen ja vahvistaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat perinteisen kansallisvaltion uudistamista tai vahvistamista, ja samalla myös perinteisen byrokratian vahvistamista.
• Voimautetut (reformoidut) virkamiehet	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiestyön uudistamisen tärkeyteen siten, että byrokraattinen virkamies on edelleen toiminnan keskiössä.
• Digitalisoitumisen korostaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat digitalisoitumista keskeisenä hallintomekanismin osana. Kategoriaan ei kuitenkaan koodata kaikkea digitalisaatioon liittyvää, vaan digitalisaation pitää nimenomaan liittyä julkishallinnon hallintomalliin.
○ Digitalisoidut ja uudelleen integroidut hallintorakenteet	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat hallinnon uudelleenorganisoinnista ja uudelleen integroimisesta digitalisaation ja digitaalisten palveluiden avulla.
• Julkisen arvon tuottaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen arvon tuottamiseen keskeisenä osana julkishallintoa.
• Kansalaisdemokratia	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat kansalaisdemokratian keskeisyyttä osana julkishallintoa.
• Avoin systeemi	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat avoimuuden ja läpinäkyvyyden keskeisyyttä osana julkishallintoa.
○ Voimautetut kansalaiset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat avoimuuden ja avoimen systeemin kautta voimautettuihin kansalaisiin, jotka pystyvät vaikuttamaan julkishallinnon toimintaan aktiivisesti.
Keskeiset toimijat	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon keskeisiin toimijoihin.
• Virkamiehet	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat virkamiesten roolia julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
• Managerit ja johtajat	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat managereiden ja johtajien roolia julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
• Kansalaiset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat kansalaisten roolia julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
• Muut julkishallinnon organisaatiot	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat muiden julkishallinnon organisaatioiden roolia julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
○ Toimiala-asiakas / välitysorganisaatio	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat toimiala-asiakkaiden (=välitysorganisaatioiden) roolia julkishallinnon keskeisinä toimijoina. Kyseessä on siis tilanne, jossa julkishallinnon

	toimijan asiakkaana on toinen julkishallinnon organisaatio, kansalaisen asemesta.
• Yritykset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat yritysten roolia julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
• Kansalaisjärjestöt	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat kansalaisjärjestöjen roolia julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
Tehokkuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat tehokkuuteen tai tehokkaaseen toimintaan tai siihen, millä tavalla hallinto voisi toimia tehokkaammin.
• Demokratiaperiaate, tasapuolisuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat demokratiaperiaatteen ja tasapuolisuuden tehokkuuden yhteydessä. Tyypillisesti demokratiaperiaate on tällöin tehokkuuden vastavoima: kaikki tehokkuus ei ole aina hyvää ja tasapuolisuuden aikaansaaminen vaatii myös kustannuksia.
• Kustannustehokkuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kustannustehokkuuteen, kustannusten vähentämiseen tai ylipäänsä kustannuksiin.
○ Resurssitehokkuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat resurssitehokkuuteen ja hyvään resurssien käyttöön. Resurssit voivat olla esimerkiksi työntekijöitä, rahaa, aikaa, tavaroita, tiloja ja työkaluja.
• Toimintatapojen tehostaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat toimintatapojen uudistamista ja parantamista tehokkuuden saavuttamiseksi. Kategoriaan koodataan siten niitä aineiston osia jotka pohtivat, millä tavoin asiat voisi tehdä paremmin.
• Lopputulokseen keskittyminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat lopputulokseen keskittymistä tehokkuuden saavuttamiseksi. Tärkeää esimerkiksi on, että tehdään oikeita asioita.
• Yhteistyön ja yhteistyöverkon tehostaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat yhteistyöverkkoa nimenomaan tehokkuuden lähteenä.
○ Toimintatapojen yhteensopivuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat yhteistyöverkoston organisaatioiden toimintatapojen yhteensovittamista tehokkuuden saamiseksi.
○ Strateginen kumppanuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat yhteistyöverkoston organisaatioiden strategisia kumppanuuksia tehokkuuden saamiseksi.
• Tarvelähtöinen toiminta (holismi)	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat tarvelähtöisyyteen ja holistiseen lähestymistapaan tehokkuuden lähteenä. Kansalainen saa esimerkiksi palvelunsa yhdeltä tiskiltä.
• Julkinen arvo laajassa mitassa	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen arvon tuottamiseen makrotasolla tehokkuuden mittana.
• Julkinen etu laajassa mitassa	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen edun tuottamiseen makrotasolla tehokkuuden mittana.
Toiminnan seuraaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toiminnan seuraamiseen tai mittaamiseen jollakin tavalla.
• Virkamiehet toiminnan arvioijina	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat virkamiesten roolia toiminnan arvioinnissa ja seurannassa.

<ul style="list-style-type: none"> Kansalaiset toiminnan arvioijina 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat kansalaisen roolia toiminnan arvioinnissa ja seurannassa.
<ul style="list-style-type: none"> Mittarit (input/output) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat mittareita ja mitattavuutta julkishallinnon organisaation toiminnassa.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Suorituskykyvaatimukset 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat erilaisiin suorituskykyvaatimuksiin tai suorituskykytavoitteisiin osana julkishallinnon toimintaa.
Keskittäminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat toiminnan keskittämiseen tai hajauttamiseen.
<ul style="list-style-type: none"> Toiminnan hajauttaminen 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimintojen hajauttamiseen joko julkishallinnon sisälle, arvoverkkoon tai kolmansille osapuolille.
<ul style="list-style-type: none"> Toiminnan integroiminen 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimintojen uudelleenintegroimiseen julkishallinnon sisällä.
Valtion rooli	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat valtion rooliin julkishallinnossa.
<ul style="list-style-type: none"> Vahva valtio (suuri julkishallinto) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat vahvan valtion ja suuren julkishallinnon tärkeyttä julkishallinnossa.
<ul style="list-style-type: none"> Pieni valtio (pieni julkishallinto) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat pienen valtion ja julkishallinnon tärkeyttä julkishallinnossa.
<ul style="list-style-type: none"> Valtio palveluntarjoajana 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat valtion roolia palveluntarjoajana.
<ul style="list-style-type: none"> Valtio ohjaa ja fasilitoi arvoverkkoa 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat valtion roolia julkishallinnon palveluita tuottavan arvoverkon fasilitoinnissa ja ohjauksessa.
<ul style="list-style-type: none"> Valtio luo puitteet kolmannen sektorin toiminnalle 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat valtion roolia puitteiden luomisessa kansalais- ja kansalaisjärjestötoiminnalle julkishallinnon palveluiden tuottamiseksi.
Kansalaisen rooli	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen rooliin julkishallinnossa.
<ul style="list-style-type: none"> Passiivinen kansalainen (vastaanottamassa palveluita) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat kansalaisen passiivista roolia julkishallinnossa. Kansalainen on ainoastaan vastaanottavana osapuolena julkishallinnon tarjotessa palveluita.
<ul style="list-style-type: none"> Asiakas 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat kansalaisen osaa ennen kaikkea asiakkaana.
<ul style="list-style-type: none"> Kansalainen osana arvoverkkoa 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat kansalaisen roolia osana arvoverkkoa.
<ul style="list-style-type: none"> Aktiivinen kansalainen 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat kansalaisen aktiivista roolia julkishallinnossa.
<ul style="list-style-type: none"> Kansalainen julkisen arvon mittana 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen rooliin julkisen arvon mittarina ja arvioijana.
Yksityisen sektorin rooli	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yksityisen sektorin rooliin julkishallinnossa.

<ul style="list-style-type: none"> Pieni yksityisen sektorin rooli 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat yksityisen sektorin roolin pienuutta tai pienentämistä julkishallinnossa.
<ul style="list-style-type: none"> Suuri yksityisen sektorin rooli 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka korostavat yksityisen sektorin roolin suuruutta tai suurentamista julkishallinnossa.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Yksityistäminen ja alihankinta 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimien ulkoistamiseen ja yksityistämiseen, esimerkiksi alihankinnan avulla.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Yrityskumppanit 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yrityskumppanien rooliin julkishallinnossa.
<ul style="list-style-type: none"> Yksityisen sektorin toimijat osana arvoverkkoa 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimien ulkoistamiseen ja yksityistämiseen, esimerkiksi alihankinnan avulla.
Kansalaisjärjestöjen rooli	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisjärjestöjen rooliin julkishallinnossa.
<ul style="list-style-type: none"> Pieni rooli kansalaisjärjestöillä 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisjärjestöjen pieneen tai pienenevään rooliin julkishallinnossa.
<ul style="list-style-type: none"> Suuri rooli kansalaisjärjestöillä 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisjärjestöjen suureen tai suurenevaan rooliin julkishallinnossa.
Arvopohja	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat suoraan tai välillisesti julkishallinnon toiminnan perusteisiin tai taustalla oleviin arvoihin.
<ul style="list-style-type: none"> Rationalismi 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat rationalismiin (ratioon ja järkeen) julkishallinnon toiminnan perustana.
<ul style="list-style-type: none"> Demokratiaperiaate 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat demokratiaperiaatteeseen julkishallinnon toiminnan perustana.
<ul style="list-style-type: none"> Moraali ja etiikka (virkamiehen) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiehen moraaliin ja etiikkaan julkishallinnon toiminnan perustana.
<ul style="list-style-type: none"> Vapaa markkinatalous (uusliberalismi) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat vapaaseen markkinatalouteen julkishallinnon toiminnan perustana.
<ul style="list-style-type: none"> Julkishallinnon arvostus ja erityisasema 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon erityisasemaan.
<ul style="list-style-type: none"> Modernisaatio (teknologialähtöisyys) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat modernisaatioon ja teknologiseen murrokseen julkishallinnon toiminnan perustana.
<ul style="list-style-type: none"> Avoimuus 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat avoimuuteen julkishallinnon toiminnan perustana.
<ul style="list-style-type: none"> Yhteistyö 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yhteistyöhön julkishallinnon toiminnan perustana.
<ul style="list-style-type: none"> Kansalaisdemokratia 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisdemokratiaan julkishallinnon toiminnan perustana.

Liite 3D: Koodauskehikon neljäs versio

Kategorian nimi	Kategorian kuvaus
HALLINNON TOIMINTAPERIAATE	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen hallinnon toteuttamistapaan tai antavat näkökulman siitä, miten hallinto tulisi toteuttaa.
• Rationaalinen kansallisvaltio	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat byrokraattiseen rationaalisuuteen tai rationaaliseen kansallisvaltioon hyvänä hallintomallina.
• Hierarkioiden korostamien	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat hierarkioiden tai rakenteellisten toimintatapojen tärkeyteen organisaation toiminnassa.
○ Korkeat hierarkiat	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat korkeiden hierarkioiden tärkeyteen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
○ Matalat hierarkiat	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat matalien hierarkioiden tärkeyteen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
○ Hierarkiattomuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat hierarkiattomuuteen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
○ Organisaatiomuutos	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat organisaatiomuutokseen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
• Toimintaohjeet ja säännöt	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat erilaisiin formaaleihin toimintamalleihin tai prosesseihin osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
○ Normit	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat erilaisiin formaaleihin normeihin tai sääntöihin osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
• Kansalainen valitsee vapaassa markkinassa (<i>public choice</i>)	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisten vapaan valinnan tärkeyteen osana julkishallintoa: kansalainen tai asiakas voi vapaasti valita vapailta markkinoilta mitä palveluita hän käyttää ja tämä ohjaa julkishallinnon kehitystä. Kyseessä voi olla myös julkishallinnon sisäinen markkina.
• Markkinaohjaus ja managerialismi	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat markkinaohjaukseen ja managerialismiin julkishallinnon osana.
○ Sopimukset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat sopimuksiin osana julkishallinnon toimintaa.
○ Insentiivit	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat insentiiveihin osana julkishallinnon johtamista.
○ Tilaaja-tuottaja-asiakas-rakenne	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittavaat tilaaja-tuottaja-toimittaja tai tilaaja-tuottaja –rakenteisiin osana julkishallinnon toimintaa.
○ Quasi-markkinat	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat quasi-markkinoihin, eli julkishallinnon sisäisiin markkinoihin, joissa julkishallinnon toimijat kilpailevat keskenään.
○ Globaali markkinatalous	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat globaaliin markkinatalouteen ja globaaliin kilpailuun.
• Verkoston korostaminen ja verkottunut hallinto	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat verkostoihin tai julkishallinnon verkostomaisiin toimintaan eri toimijoiden kesken.
○ Luottamus- ja yhteistyöverkostot	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat luottamus ja yhteistyöverkostojen toimintaan tai muodostamiseen.
○ Orkestrointi	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat verkostojen hallinnointiin tai orkestrointiin julkishallinnon palvelutuotannossa.

○ Kansainvälinen yhteistyö	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansainväliseen yhteistyöhön tai kansainvälisten toimijoiden kanssa toimimiseen osana arvoverkkoa.
• Kansallisvaltion uudistaminen ja vahvistaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat perinteisen kansallisvaltion uudistamiseen tai vahvistamiseen, ja samalla myös perinteisen byrokratian vahvistamiseen.
• Digitalisoitumisen korostaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat digitalisoitumiseen keskeisenä hallintomekanismin osana. Kategoriaan ei kuitenkaan koodata kaikkea digitalisaatioon liittyvää, vaan digitalisaation pitää nimenomaan liittyä julkishallinnon hallintomalliin.
○ Digitalisoidut ja uudelleen integroidut hallintorakenteet	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat hallinnon uudelleenorganisoinnista ja uudelleen integroimisesta digitalisaation ja digitaalisten palveluiden avulla.
• Julkisen arvon tuottaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen arvon tuottamiseen keskeisenä osana julkishallintoa.
• Kansalaisdemokratia	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisdemokratian keskeisyyteen osana julkishallintoa.
• Avoin systeemi	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat avoimuuden ja läpinäkyvyyden keskeisyyteen osana julkishallintoa.
○ Voimautetut kansalaiset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat avoimuuden ja avoimen systeemin kautta voimautettuihin kansalaisiin, jotka pystyvät vaikuttamaan julkishallinnon toimintaan aktiivisesti.
• Demokratiaperiaate	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat demokratiaperiaatteeseen julkishallinnon toiminnan perustana.
• Julkishallinnon arvostus ja erityisasema	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon erityisasemaan.
TOIMINNAN PARANTAMISEN TAVOITE	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen hallinnon toiminnan parantamisen tavoitteisiin, eli mihin suuntaan toimintaa muutetaan tai parannetaan.
• Demokratiaperiaate, tasapuolisuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat demokratiaperiaatteeseen ja tasapuolisuuteen toiminnan parantamisen yhteydessä. Tyypillisesti demokratiaperiaate on tällöin tehokkaan toiminnan vastavoima: kaikki tehokkuus ei ole aina hyvää ja tasapuolisuuden aikaansaaminen vaatii myös kustannuksia.
• Kustannustehokkuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kustannustehokkuuteen, kustannusten vähentämiseen tai ylipäänsä kustannuksiin.
○ Resurssitehokkuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat resurssitehokkuuteen ja hyvään resurssien käyttöön. Resurssit voivat olla esimerkiksi työntekijöitä, rahaa, aikaa, tavaroita, tiloja ja työkaluja.
• Toimintatapojen tehostaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat toimintatapojen uudistamiseen ja parantamiseen tehokkuuden saavuttamiseksi. Kategoriaan koodataan siten niitä aineiston osia jotka pohtivat, millä tavoin asiat voisi tehdä tehokkaammin.
• Lopputulokseen keskittyminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat lopputulokseen keskittymiseen toiminnan parantamiseksi. Tärkeää esimerkiksi on, että tehdään oikeita asioita.
• Yhteistyön ja yhteistyöverkon	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yhteistyöverkostoon tehokkuuden lähteenä.

tehostaminen	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Toimintatapojen yhteensopivuus 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yhteistyöverkoston organisaatioiden toimintatapojen yhteensovittamiseen toiminnan parantamiseksi.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Strateginen kumppanuus 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yhteistyöverkoston organisaatioiden strategisia kumppanuuksia tehokkuuden saamiseksi.
<ul style="list-style-type: none"> • Tarvelähtöinen toiminta (holismi) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat tarvelähtöisyyteen ja holistiseen lähestymistapaan tehokkuuden lähteenä. Kansalainen saa esimerkiksi palvelunsa yhdeltä tiskiltä.
<ul style="list-style-type: none"> • Julkinen arvo laajassa mitassa 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen arvon tuottamiseen makrotasolla tehokkuuden mittana.
<ul style="list-style-type: none"> • Julkinen etu laajassa mitassa 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen edun tuottamiseen makrotasolla tehokkuuden mittana.
<ul style="list-style-type: none"> • Keskittäminen 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Toiminnan hajauttaminen 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimintojen hajauttamiseen joko julkishallinnon sisälle, arvoverkkoon tai kolmansille osapuolille.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Toiminnan integroiminen 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimintojen uudelleenintegroimiseen julkishallinnon sisällä.
TOIMIJAT	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon keskeisiin toimijoihin.
Virkamiehet	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiesten rooliin julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
<ul style="list-style-type: none"> • Moraalinen ja eettinen virkamies 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiehen moraaliin ja etiikkaan julkishallinnon toiminnan perustana.
<ul style="list-style-type: none"> • Sääntöjä seuraava virkamies 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiehen rooliin sääntöjen ja ohjeiden noudattajana
<ul style="list-style-type: none"> • Virkamies arvoverkon fasilitoijana 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiehen rooliin arvoverkon fasilitoijana
<ul style="list-style-type: none"> • Virkamies kansalaistoiminnan aktivoijana ja innostajana 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiehen rooliin kansalaistoiminnan aktivoijana tai innostajana.
<ul style="list-style-type: none"> • Virkamies osana digitaalista palvelua tai digitaalinen virkamies 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jossa virkamies toimii osana digitaalista palvelua tai jossa virkamies korvautuu digitaalisella palvelulla.
<ul style="list-style-type: none"> • Voimautetut (reformoidut) virkamiehet 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiestyön uudistamisen tärkeyteen siten, että byrokraattinen virkamies on edelleen toiminnan keskiössä.
Managerit ja johtajat	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat managereiden ja johtajien roolia julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
<ul style="list-style-type: none"> • Työn tekemisen (virkamies) ja sen suunnittelun (manageri) erottaminen 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat managereihin tai johtajiin työn suunnittelijana.
<ul style="list-style-type: none"> • Manageri osana arvoverkkoa ja sen hallintaa 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat managereihin tai johtajiin osana arvoverkkoa ja sen hallintaa
Kansalaiset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisten rooliin julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
<ul style="list-style-type: none"> • Passiivinen kansalainen (vastaanottamassa palveluita) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen passiiviseen rooliin julkishallinnossa. Kansalainen on ainoastaan vastaanottavana osapuolena julkishallinnon tarjotessa palveluita.

• Asiakas	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaiseen ennen kaikkea julkishallinnon asiakkaana.
• Kansalainen osana arvoverkkoa	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen rooliin osana arvoverkkoa.
• Aktiivinen kansalainen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen aktiiviseen rooliin julkishallinnossa.
• Kansalainen julkisen arvon mittana	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen rooliin julkisen arvon mittarina ja arvioijana.
• Kansalainen digitaalisen palvelun käyttäjänä	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen rooliin digitaalisten julkishallinnon palveluiden käyttäjänä.
Valtio	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat valtion rooliin julkishallinnossa.
• Vahva valtio (suuri julkishallinto)	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat vahvan valtion ja suuren julkishallinnon tärkeyteen julkishallinnossa.
• Pieni valtio (pieni julkishallinto)	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat pienen valtion ja julkishallinnon tärkeyteen julkishallinnossa.
• Valtio palveluntarjoajana	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat valtion rooliin palveluntarjoajana.
• Valtio ohjaa ja fasilitoi arvoverkkoa	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat valtion rooliin julkishallinnon palveluita tuottavan arvoverkon fasilitoinnissa ja ohjauksessa.
• Valtio luo puitteet kolmannen sektorin toiminnalle	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat valtion rooliin puitteiden luomisessa kansalais- ja kansalaisjärjestötoiminnalle julkishallinnon palveluiden tuottamiseksi.
Muut julkishallinnon organisaatiot	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat muiden julkishallinnon organisaatioiden rooliin julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
• Toimiala-asiakas / välitysorganisaatio	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat toimiala-asiakkaiden (=välitysorganisaatioiden) rooliin julkishallinnon keskeisinä toimijoina. Kyseessä on siis tilanne, jossa julkishallinnon toimija palvelee toista julkishallinnon organisaatiota kansalaisen asemesta.
Yksityisen sektori ja yritykset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yksityisen sektorin rooliin julkishallinnossa.
• Pieni yksityisen sektorin rooli	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yksityisen sektorin roolin pienuuteen tai pienentämiseen julkishallinnossa.
• Suuri yksityisen sektorin rooli	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yksityisen sektorin roolin suuruuteen tai suurentamiseen julkishallinnossa.
• Ulkoistaminen ja alihankinta	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimien ulkoistamiseen ja yksityistämiseen, esimerkiksi alihankinnan avulla.
• Yrityskumppanit	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yrityskumppanien rooliin julkishallinnossa.
• Yksityisen sektorin toimijat osana arvoverkkoa	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimien ulkoistamiseen ja yksityistämiseen, esimerkiksi alihankinnan avulla.
Kansalaisjärjestöt	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisjärjestöjen rooliin julkishallinnossa.
• Pieni rooli kansalaisjärjestöillä	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisjärjestöjen pieneen tai pienenevään rooliin julkishallinnossa.
• Suuri rooli	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat

kansalaisjärjestöillä	kansalaisjärjestöjen suureen tai suurenevaan rooliin julkishallinnossa.
TOIMINNAN SEURAAMINEN	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toiminnan seuraamiseen tai mittaamiseen jollakin tavalla.
• Virkamiehet toiminnan arvioijina	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiesten rooliin toiminnan arvioinnissa ja seurannassa.
• Kansalaiset toiminnan arvioijina	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen rooliin toiminnan arvioinnissa ja seurannassa.
• Mittarit (input/output)	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat mittareihin tai mitattavuuteen julkishallinnon organisaation toiminnassa ja sen arvioinnissa.
○ Suorituskykyvaatimukset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat erilaisiin suorituskykyvaatimuksiin tai suorituskykytavoitteisiin osana julkishallinnon toimintaa.
• Vastuukysymykset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat erilaisiin vastuukysymyksiin (accountability) julkishallinnossa.

Liite 3E: Koodauskehikon lopullinen versio

Kategorian nimi	Kategorian kuvaus
HALLINNON TOIMINTAPERIAATE	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen hallinnon toteuttamistapaan tai antavat näkökulman siitä, miten hallinto tulisi toteuttaa.
• Rationaalinen kansallisvaltio	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat byrokraattiseen rationaalisuuteen tai rationaaliseen kansallisvaltioon hyvänä hallintomallina.
• Hierarkioiden ja rakenteiden korostaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat hierarkioiden tai rakenteellisten toimintatapojen tärkeyteen organisaation toiminnassa.
○ Korkeat hierarkiat	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat korkeiden hierarkioiden tärkeyteen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
○ Matalat hierarkiat	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat matalien hierarkioiden tärkeyteen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
○ Hierarkiattomuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat hierarkiattomuuteen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
○ Organisaatiomuutos	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat organisaatiomuutokseen osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
• Toimintaohjeet ja säännöt	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat erilaisiin formaaleihin toimintamalleihin tai prosesseihin osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
○ Normit ja standardit	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat erilaisiin formaaleihin normeihin, standardeihin tai sääntöihin osana hyvän julkishallinnon toimintaa.
• Kansalainen valitsee vapaassa markkinassa (<i>public choice</i>)	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisten vapaan valinnan tärkeyteen osana julkishallintoa: kansalainen tai asiakas voi vapaasti valita vapailta markkinoilta mitä palveluita hän käyttää ja tämä ohjaa julkishallinnon kehitystä. Kyseessä voi olla myös julkishallinnon sisäinen markkina.
• Markkinaohjaus ja managerialismi	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat markkinaohjaukseen ja managerialismiin julkishallinnon osana.
○ Sopimukset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat sopimuksiin osana julkishallinnon toimintaa.
○ Insentiivit	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat insentiiveihin osana julkishallinnon johtamista.
○ Tilaaja-tuottaja-asiakas-rakenne	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittavaat tilaaja-tuottaja-toimittaja tai tilaaja-tuottaja –rakenteisiin osana julkishallinnon toimintaa.
○ Quasi-markkinat	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat quasi-markkinoihin, eli julkishallinnon sisäisiin markkinoihin, joissa julkishallinnon toimijat kilpailevat keskenään.
○ Markkinakilpailu	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat markkinakilpailuun ja markkinalogiikkaan.
• Verkoston korostaminen ja verkottunut hallinto	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat verkostoihin tai julkishallinnon verkostomaisiin toimintaan eri toimijoiden kesken.
○ Luottamus- ja yhteistyöverkostot	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat luottamus ja yhteistyöverkostojen toimintaan tai muodostamiseen.
○ Orkestrointi	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat verkostojen hallinnointiin tai orkestrointiin julkishallinnon palvelutuotannossa.

○ Kansainvälinen yhteistyö	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansainväliseen yhteistyöhön tai kansainvälisten toimijoiden kanssa toimimiseen osana arvoverkkoa.
• Kansallisvaltion uudistaminen ja vahvistaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat perinteisen kansallisvaltion uudistamiseen tai vahvistamiseen, ja samalla myös perinteisen byrokratian vahvistamiseen.
• Digitalisoitumisen korostaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat digitalisoitumiseen keskeisenä hallintomekanismin osana. Kategoriaan ei kuitenkaan koodata kaikkea digitalisaatioon liittyvää, vaan digitalisaation pitää nimenomaan liittyä julkishallinnon hallintomalliin.
○ Digitalisoidut ja uudelleen integroidut hallintorakenteet	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat hallinnon uudelleenorganisoinnista ja uudelleen integroimisesta digitalisaation ja digitaalisten palveluiden avulla.
• Julkisen arvon tuottaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen arvon tuottamiseen keskeisenä osana julkishallintoa.
• Kansalaisdemokratia	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisdemokratian keskeisyyteen osana julkishallintoa.
• Avoin systeemi	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat avoimuuden ja läpinäkyvyyden keskeisyyteen osana julkishallintoa.
○ Voimautetut kansalaiset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat avoimuuden ja avoimen systeemin kautta voimautettuihin kansalaisiin, jotka pystyvät vaikuttamaan julkishallinnon toimintaan aktiivisesti.
• Demokratiaperiaate	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat demokratiaperiaatteeseen julkishallinnon toiminnan perustana.
• Julkishallinnon arvostus ja erityisasema	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon erityisasemaan.
TOIMINNAN PARANTAMISEN TAVOITE	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen hallinnon toiminnan parantamisen tavoitteisiin, eli mihin suuntaan toimintaa muutetaan tai parannetaan.
• Demokratiaperiaate, tasapuolisuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat demokratiaperiaatteeseen ja tasapuolisuuteen toiminnan parantamisen yhteydessä. Tyypillisesti demokratiaperiaate on tällöin tehokkaan toiminnan vastavoima: kaikki tehokkuus ei ole aina hyvää ja tasapuolisuuden aikaansaaminen vaatii myös kustannuksia.
• Kustannustehokkuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kustannustehokkuuteen, kustannusten vähentämiseen tai ylipäänsä kustannuksiin.
○ Resurssitehokkuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat resurssitehokkuuteen ja hyvään resurssien käyttöön. Resurssit voivat olla esimerkiksi työntekijöitä, rahaa, aikaa, tavaroita, tiloja ja työkaluja.
• Toimintatapojen tehostaminen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat toimintatapojen uudistamiseen ja parantamiseen tehokkuuden saavuttamiseksi. Kategoriaan koodataan siten niitä aineiston osia jotka pohtivat, millä tavoin asiat voisi tehdä tehokkaammin.
• Lopputulokseen keskittyminen ja vaikuttavuus	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat lopputulokseen keskittymiseen ja vaikuttavuuteen toiminnan parantamiseksi. Tärkeää esimerkiksi on, että tehdään oikeita asioita.
• Yhteistyön ja yhteistyöverkon	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yhteistyöverkostoon tehokkuuden lähteenä.

tehostaminen	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Toimintatapojen yhteensopivuus 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yhteistyöverkoston organisaatioiden toimintatapojen yhteensovittamiseen toiminnan parantamiseksi.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Strateginen kumppanuus 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yhteistyöverkoston organisaatioiden strategisia kumppanuuksia tehokkuuden saamiseksi.
<ul style="list-style-type: none"> • Tarvelähtöinen toiminta (holismi) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat tarvelähtöisyyteen ja holistiseen lähestymistapaan tehokkuuden lähteenä. Kansalainen saa esimerkiksi palvelunsa yhdeltä tiskiltä.
<ul style="list-style-type: none"> • Julkinen arvo laajassa mitassa 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen arvon tuottamiseen makrotasolla tehokkuuden mittana.
<ul style="list-style-type: none"> • Julkinen etu laajassa mitassa 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkisen edun tuottamiseen makrotasolla tehokkuuden mittana.
<ul style="list-style-type: none"> • Keskittäminen 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Toiminnan hajauttaminen 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimintojen hajauttamiseen joko julkishallinnon sisälle, arvoverkkoon tai kolmansille osapuolille.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Toiminnan integroiminen 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimintojen uudelleenintegroimiseen julkishallinnon sisällä.
TOIMIJAT	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon keskeisiin toimijoihin.
Virkamiehet	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiesten rooliin julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
<ul style="list-style-type: none"> • Moraalinen ja eettinen virkamies 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiehen moraaliin ja etiikkaan julkishallinnon toiminnan perustana.
<ul style="list-style-type: none"> • Sääntöjä seuraava virkamies 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiehen rooliin sääntöjen ja ohjeiden noudattajana
<ul style="list-style-type: none"> • Virkamies arvoverkon fasilitoijana 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiehen rooliin arvoverkon fasilitoijana
<ul style="list-style-type: none"> • Virkamies kansalaistoiminnan aktivoijana ja innostajana 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiehen rooliin kansalaistoiminnan aktivoijana tai innostajana.
<ul style="list-style-type: none"> • Virkamies osana digitaalista palvelua tai digitaalinen virkamies 	Kategoriaa koodataan ne aineiston osat, jossa virkamies toimii osana digitaalista palvelua tai jossa virkamies korvautuu digitaalisella palvelulla.
<ul style="list-style-type: none"> • Voimautetut (reformoidut) virkamiehet 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiestyön uudistamisen tärkeyteen siten, että byrokraattinen virkamies on edelleen toiminnan keskiössä.
Managerit ja johtajat	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat managereiden ja johtajien roolia julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
<ul style="list-style-type: none"> • Työn tekemisen (virkamies) ja sen suunnittelun (manageri) erottaminen 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat managereihin tai johtajiin työn suunnittelijana.
<ul style="list-style-type: none"> • Manageri osana arvoverkkoa ja sen hallintaa 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat managereihin tai johtajiin osana arvoverkkoa ja sen hallintaa
Kansalaiset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisten rooliin julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
<ul style="list-style-type: none"> • Passiivinen kansalainen (vastaanottamassa palveluita) 	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen passiiviseen rooliin julkishallinnossa. Kansalainen on ainoastaan vastaanottavana osapuolena julkishallinnon tarjotessa palveluita.

• Asiakas	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaiseen ennen kaikkea julkishallinnon asiakkaana.
• Kansalainen osana arvoverkkoa	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen rooliin osana arvoverkkoa.
• Aktiivinen kansalainen	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen aktiiviseen rooliin julkishallinnossa.
• Kansalainen julkisen arvon mittana	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen rooliin julkisen arvon mittarina ja arvioijana.
• Kansalainen digitaalisen palvelun käyttäjänä	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen rooliin digitaalisten julkishallinnon palveluiden käyttäjänä.
Valtio	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat valtion rooliin julkishallinnossa.
• Vahva valtio (suuri julkishallinto)	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat vahvan valtion ja suuren julkishallinnon tärkeyteen julkishallinnossa.
• Pieni valtio (pieni julkishallinto)	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat pienen valtion ja julkishallinnon tärkeyteen julkishallinnossa.
• Valtio palveluntarjoajana	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat valtion rooliin palveluntarjoajana.
• Valtio ohjaa ja fasilitoi arvoverkkoa	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat valtion rooliin julkishallinnon palveluita tuottavan arvoverkon fasilitoinnissa ja ohjauksessa.
• Valtio luo puitteet kolmannen sektorin toiminnalle	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat valtion rooliin puitteiden luomisessa kansalais- ja kansalaisjärjestötoiminnalle julkishallinnon palveluiden tuottamiseksi.
• Valtio työnantajana	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat valtion rooliin työnantajana.
Muut julkishallinnon organisaatiot	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat muiden julkishallinnon organisaatioiden rooliin julkishallinnon keskeisinä toimijoina.
• Toimiala-asiakas / välitysorganisaatio	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat toimiala-asiakkaiden (=välitysorganisaatioiden) rooliin julkishallinnon keskeisinä toimijoina. Kyseessä on siis tilanne, jossa julkishallinnon toimija palvelee toista julkishallinnon organisaatiota kansalaisen asemesta.
Yksityisen sektori ja yritykset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yksityisen sektorin rooliin julkishallinnossa.
• Pieni yksityisen sektorin rooli	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yksityisen sektorin roolin pienuuteen tai pienentämiseen julkishallinnossa.
• Suuri yksityisen sektorin rooli	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yksityisen sektorin roolin suuruuteen tai suurentamiseen julkishallinnossa.
• Ulkoistaminen ja alihankinta	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimien ulkoistamiseen ja yksityistämiseen, esimerkiksi alihankinnan avulla.
• Yrityskumppanit	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat yrityskumppanien rooliin julkishallinnossa.
• Yksityisen sektorin toimijat osana arvoverkkoa	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toimien ulkoistamiseen ja yksityistämiseen, esimerkiksi alihankinnan avulla.
Kansalaisjärjestöt	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisjärjestöjen rooliin julkishallinnossa.
• Pieni rooli	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat

kansalaisjärjestöillä	kansalaisjärjestöjen pieneen tai pienenevään rooliin julkishallinnossa.
• Suuri rooli kansalaisjärjestöillä	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisjärjestöjen suureen tai suurenevaan rooliin julkishallinnossa.
TOIMINNAN SEURAAMINEN	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat julkishallinnon toiminnan seuraamiseen tai mittaamiseen jollakin tavalla.
• Virkamiehet toiminnan arvioijina	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat virkamiesten rooliin toiminnan arvioinnissa ja seurannassa.
• Kansalaiset toiminnan arvioijina	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat kansalaisen rooliin toiminnan arvioinnissa ja seurannassa.
• Mittarit (input/output)	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat mittareihin tai mitattavuuteen julkishallinnon organisaation toiminnassa ja sen arvioinnissa.
○ Suorituskykyvaatimukset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat erilaisiin suorituskykyvaatimuksiin tai suorituskykytavoitteisiin osana julkishallinnon toimintaa.
• Vastuukysymykset	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat erilaisiin vastuukysymyksiin (accountability) julkishallinnossa.
• Raportointi	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka viittaavat raportointiin ja raportointikäytäntöihin julkishallinnossa.
• Ulkopuolinen arviointi	Kategoriaan koodataan ne aineiston osat, jotka ulkopuoliseen arviointiin tai auditointiin julkishallinnossa.

Liite 4: Koodausvaiheen muistiinpanot (memoing)

Alla on esitetty tutkimusaineiston koodausvaiheessa vapaamuotoisesti kirjoitetut muistiinpanot.:

List of all memos

Memo-Filter: All [12]

HU: Koodaus_v3-analyysi

File: [[\\ATKK\home\l\lorant\Documents\Gradu\Koodaus\Koodaus_v3-analyysi.hpr7](#)]

Edited by: Super

Date/Time: 2014-11-20 12:55:49

MEMO: Kritiikki, ongelmat ja bias (0 Quotations) (Super, 2014-11-05 10:02:30)

No codes

No memos

Type: Commentary

-Tutkimus on lähtökohtaisesti kallellaan byrokraattiseen suunnittelua ja sääntölä korostavaan paradigmaan, onhan kyseessä nimen omaan kirjallinen strategiadokumentti, jota analysoidaan.

-ministeriöt virastojen yläpuolella on vähän tekemisissä kansalaisten kanssa, tämän takia kansalaiset on hyvin pienesti representoituina ja yleensä "asiakas" onkin muu julkishallinnon organisaatio

-Kaikilla ministeriöillä aineisto ei ollut ihan yhtä mittava - toisilla 16 sivua, toisilla lähemmäs sata.

-Ministeriötason strategioissa voi olla luonnostaan sellainen bias, että esim. kansalaiset jäävät vähemmälle huomiolle, koska ministeriö on melko kaukana kansalaisista, eikä suoraan palvelurajapintaa kansalaisille ole, tästä huolehtivat virastot ja laitokset. Tätä ilmensi hyvin Sosiaali ja terveysministeriön tietohallintastrategiassa (s.16):

"STM:n hallinnonalan asiakkuuden erityispiirteenä on, että hallinnonalan virastot ja erityisesti niiden IT-palvelut melko harvoin palvelevat suoraan kansalaisia vaan ne palvelevat erilaisia välitysorganisaatioita, joiden asiakkaita ns. loppukäyttäjät ovat. "

Kaikki korostanevat verkostoa ja hallinnonalan yhteistyötä skaalaetujen ja keskittämisideologian kautta?

-Kaikki korostavat standardeja ja rakenteellisuutta, mutta tässä saattaa olla myös pelkkä tietohallinnon bias. Tietotekniset ratkaisut korostavat by default standardeja.

MEMO: Maa- ja metsätalousministeriö (0 Quotations) (Super, 2014-11-04 15:53:02)

No codes

No memos

Type: Commentary

-digitalisaation mahdollisuuksia eri ala-aloilla käydään läpi
-rakenteita korostetaan (ja yhteistyötä sillon tällön): puhutaan kauheasti siitä, "millä tasolla mikäkin asia hoidetaan". Vrt. kun taas VNK:lla oli että kuka vastaa.

-aika yleistä ja ympäröivää.

-Johto vahvasti esillä, mutta "virkamies" tuskin missään

"Jokainen henkilö vastaa omasta osaamisestaan ja sen kehittämisestä, mutta

toiminnallisen organisaation on määritettävä suunta ja varmistettava edellytykset henkilöiden osaamisen kehittymiselle." --> uusliberalismi

MEMO: Oikeusministeriö (0 Quotations) (Super, 2014-11-05 11:37:44)

No codes

No memos

Type: Commentary

DIGITAL ERA GOVERNANCE + TILAAJA-TUOTTAJA + MITTARIT (yhteistyötä ei niin kauheasti, ei governancea)

-Johdanto on hyvää kamaa - nää ymmärtää, että digitalisaatio on coressa. Digital Governance. Hienoa!

-Näkevät, että keskittäminen ja kustannustehokkuus ei oo järkevä tavoite, kun samalla unohdetaan toiminnan kehittäminen. Suuri ongelma nimen omaan IT:n ja muun toiminnan ero ja epäsynkka. Tää on johtanut väärin asioiden optimointiin.

-Vahvoja Digital Era-Governance -viboja

-Kritisoidaan jopa tilaaja-tuottaja asetelmaa, ja tuodaan esiin sen ongelmia.

-kyseenalaistetaan kustannustehokkuus itsestäänselvänä ICT-tavoitteena: pitää ymmärtää strategiset erot tuottavuuden kasvun ja kustannustehokkuuden välillä ja milloin haetaan mitäkin.

-Vahva tilaaja-tuottaja -korostus.

MEMO: Opetusministeriö (0 Quotations) (Super, 2014-11-05 17:45:12)

No codes

No memos

Type: Commentary

Eka tietohallintostrategia ikinä!

-Välineellinen näkemys IT:hen, ainakin tiivistelmässä. Ei nähdä tietotekniikkaa ydinjuttuna tekemisen keskiössä.

-Puhutaan "verkostomaisesta toimintamallista" oikeastaan ilman, että tarkennetaan mitä tällä oikein tarkoitetaan. se vaan otetaan annettuna hyvänä juttuna.

-Konsulttien tekemä "perusraportti"

-Rakenteita (ja historiaa) käydään läpi oikein urakalla

-Paljon konkreettisia verkosto-esimerkkejä. Muut vaan korostaa, mut nää esittelee näitä verkostojaan.

-paljon verkostokaavioita, joissa ihan näytetään organisaatiot verkostossa

-5 strategiaa käyty läpi ja vasta nyt joku mainitsee "Riippuvuuden ohjelmistotoimittajista" (uhkana ta ylipäänsä mainitsee).

-Verkoston ongelmat: "Osallistujien lisääminen tai vähentäminen aiheuttaa maksu- ja ääniosuuksien muutostarpeen ja on sen vuoksi työlästä"

-Virastot "sählää" vaikka mitä, mut osaaminen on keskitetty, eli niillä ei oo omaa osaamista: "Vahvistetaan virastojen ja yliopistojen johdon ja keskeisten asiantuntijoiden tietohallintoosaamista jatkuvan koulutuksen ja yhteisten tapaamisten avulla sekä kytkemällä tietohallintoosaajia virastojen kehittämishankkeisiin. "

-Ei tämä ollut mikään strategia, vaan asioiden kuvaus ja kauhean pitkä ja tyhjämpäiväinen dokumentti. Toivottavasti tämän perusteella ei yritetä johtaa mitään.

MEMO: Puolustusministeriö (0 Quotations) (Super, 2014-11-10 10:07:06)

No codes

No memos

Type: Commentary

-verkostomainen toiminta otetaan de facto annettuna hyvänä tapana toimia - mihin tämä perustuu?

-verkostomaisuus, kv-yhteistyö (tulee varmaan luonnostaan hallinnonalasta)

-puhutaan yrityskumppaneista jonkin verran

-NPM + verkottunut ja kv-yhteistyö. Tosin kilpailutuksesta ja alihankinnasta mainitaan vain muutamassa kohtaa.

-Aika mauton ja hajuton strategia.

MEMO: Sisäasiainministeriö (0 Quotations) (Super, 2014-11-11 11:29:49)

No codes

No memos

Type: Commentary

-aika monella se yhteistyö on itseasiassa hallinnonalan sisäisen yhteistyön lisäämistä

-asiakas, asiakas, asiakas, tätä korostetaan

-Tähän mennessä ensimmäinen viittaus demokratiaperiaatteisiin ja digitalisaation demokratisoivaan vaikutukseen: "Kansalaisten osallistumisen vahvistaminen ja demokraattisen päätöksenteon tukeminen".

Näkee ulkoistamisen "uhkana". sivu 13 UHAT.

NPM:ää vasta ajetaan sisään: tilaaja-tuottaja-mallin omaksuminen

-Aika monessa rapsassa toimijoina on johtajat ja johtoryhmät, harvoin, hyvin harvoin virkamies tekee yhtään mitään.

-Harrastavat teknistä hajauttamista (eli saatavuus vaatimuksena). Liittyykö niinkään toiminnan hajauttamiseen?

MEMO: Sosiaali- ja terveysministeriö (0 Quotations) (Super, 2014-11-12 09:46:37)

No codes

No memos

Type: Commentary

-asiakkaita mainitaan paljon

-se, että tää on asiakasorioentoitunut orkkis, mitä se kertoo sosiaali- ja terveysalasta noin ylipäänsä

-(s.18), verrataan julkishallintoa teräsyhtiöön. NPM, NPM, NPM:

"Teräsyhtiön tavoitteena on tuottaa ja myydä korkealaatuista terästä, tehokkaasti ja kilpailukykyisesti, kunnan päätehtävänä taas on kuntalaispalvelujen tuottaminen ja Eduskunnan tehtävänä on kansalle kuuluvan valtiovallan edustaminen"

-vahva asiakas ja tarvelähtöisyys, korostetaan tietotekniikan mahdollisuuksia, jopa hitusia Digital Era Governmentista.

-Kukaan ei puhu enää virkamiehistä. Sitä sanaa vältellään. Tässäkin puhutaan lähinnä asiantuntijoista.

-EU on aika monessa ministeriöpaperissa yhteistyötekijänä

-herran jestas täällä tulee aika ajoin Digital Era Governance viboja: digitalisaatio vaikuttaa rakenteisiin.

-Digital Era Governance: yhden luukun periaate mainittu: "Erityishaasteena on saada palvelutarjonta ja palvelurajapinta yhtenäiseksi kansalaisiin päin (ns. 'yhden luukun' -periaate)"

DEG: mainitaan uudestaan yhden luukun periaate: "Kansalaiselle tärkeä ns. 'yhden luukun' -periaate edellyttää lisäksi koko hallinnonalan palveluntarjonnan kattavaa portaalia."

-Onko tässä ymmärretty yhden luukun periaate hieman väärin, se tarkoittaa yhtenäistä end-to-end prosessia enemmän, kuin yhtä portaalia.

-Todella ympäröi tekstiä - melko turha dokumentti monelta osin, ei sano eikä suuntaa oikein mitään.

Vaikka monessa kohtaa (tässä ja muissa dokumenteissa) käydään läpi virkamiehen koulutusta digitaalisten palveluiden käyttöön, harvoin siinä on tätä voimautuskulmaa suoraan, että voimautetaan virkamiehet hallinnon voimavaraksi.

-Tuodaan esiin myös keskittämisen ongelmia ja pelkoja: "Hallinnonalalle tulee jäädä valtion IT-strategian muutosten pyörteissä riittävästi osaamista kehittämään tietovarantojen yhteiskäyttöisyyttä"

-Muodostetaan uusia "autonomisia yksiköitä". NPM.

"Hallinnonalan tietohallinto tukee uusien autonomisten yksiköiden tietohallinnon käynnistämistä."

-Yrityksen on aina kumppaneita. Kansalaiset on aina asiakkaita.

-Kaikki nähdään jotain hankkeina ja projekteina, missä on jatkuva kehitys!!!!

-Byrokratia ja NPM - Rakenteita, rakenteita, hallintohimmeleitä, prosesseja riittää.

-Yksityistä ja julkista palveluntuottajaa ei erotella mitenkään, tätä rajaa pyritään pikemminkin hämärtämään. NPM.

- "IT-palveluntuottaja vastaa tietohallinnon tukemana, MITEN tietohallinnon ja asiakkaiden kuvaamat tarpeet toteutetaan turvallisesti, joustavasti ja tehokkaasti sekä tuottaa nämä palvelut – joko itse tai alihankkijoiden kanssa yhteistyössä."

"Tiedot ovat jo tällä hetkellä saatavissa operatiivisista järjestelmistä, mutta niistä ei saada täysimääräisesti ajantasaista tietoa päättäjille, koska päättäjien tietotarpeita ei tunneta tietohallinnoissa riittävästi eivätkä tiedon hyödyntämisen tekniset välineet ole aina riittäviä."

-Tietohallinto on syrjässä: "Tietohallinnon tulee päästä entistä luontevampaan keskusteluun johdon ja substanssitoiminnan kehittämisen avainhenkilöiden kanssa sekä varmistaa IT-palvelut tukevat viraston ja laitoksen varsinaista toimintaa."

-Kauheasti kaiken maailman työryhmiä.

-Huikea lopun mittari ja mittaus -fokus. Eka kerrotaan ja speksataan mittareiden ominaisuudet tarkkaan, sitten itse mittarit on aika ympäröityä. Vaikuttaakin, että mittarit on väkisin keksittyjä, ihan vain mittaamisen pakosta.

MEMO: Työ- ja elinkeinoministeriö (0 Quotations) (Super, 2014-11-14 14:22:29)

No codes

No memos

Type: Commentary

-visioissa siintää DEG mahdollistajana

-käytännössä toiminta seuraa joko jotain lainsäädäntöä tai johto/ohjausryhmän linjauksia (harvoin virkamies osallistuu yhtään mihinkään)

MEMO: Ulkoasiainministeriö (0 Quotations) (Super, 2014-11-17 09:18:58)

No codes

No memos

Type: Commentary

-Aika latteaa on tietohallinnon visio, ei kauheasti DEG-hehkutusta ole:

"Tietohallinto takaa ulkoasiainhallinnon toiminnalle tavoitteellisesti hallittavissa olevan, vakioitun ja siten palvelevan tiedonkäsittely-ympäristön ja siihen liittyvät tiedonhallinnan palvelut (joustava ja resurssitehokas ulkoasiainhallinnon toiminta ja palvelut)."

-Viitataan ihan sikana linjauksiin ja sääntöihin. Byrokratia.

-Tämä kertoo pitkälti kaiken: "Valtionhallinnon toiminnallisia kehitystrendejä ovat keskittäminen, vakioiminen ja joko sisäinen tai kaupallisille palvelutoimittajille tapahtuva ulkoistaminen"

-Keskittämisen uhkakuvat: "Valtionhallinnossa tehtävät ICT-toiminnan keskittämisen- ja vakiointihankkeet haittaavat ulkoasiainhallinnon substanssitoimintaa tukevan tietohallintotoimen kehittämistä, sillä hallinnonalan erityispiirteet ovat vaarassa jäädä huomioimatta riittävällä painoarvolla hankkeissa."

-Tilaaja-tuottaja-mallin haasteita: "Substanssi jättää oman toimintansa tietojärjestelmien kehittämisen liian paljon tietohallinnon johdettavaksi ja kehitettäväksi, jolloin kehittämisen tulos ei välttämättä vastaa substanssin todellisia tarpeita. Samoin substanssi ei ota tietojärjestelmien omistajuutta, joihin kuuluu velvollisuuksia mm. kouluttamisessa ja jatkokehittämisessä."

Byro

-puhuvat jonkin verran kansalaisista (enemmän kuin muut ministeriöt)

-Ristiriita UM:n sisäisten prosessien kehityksen ja ValtIT:n keskitettyjen palveluiden välillä (huikeeta, muut ministeriöt ei tätä niin kyseenalaista):
"Turvallisen tietojenkäsittelyn kehittäminen valtiovarainministeriön kanssa yhteistyössä ja kansainvälisten velvoitteiden täyttäminen tiedon käsittelyssä ovat edelleen jatkuvia kehityskokonaisuuksia, mutta yhteisymmärrystä siitä, onko painopiste prosessien ja toiminnan kehittämisessä (UM:n näkökulma) vai teknologisissa ratkaisuisissa ja yhtenäistämisessä (VM/JulkICT:n näkökulma) on ollut vaikea löytää."

-budjetin riittävyys ja kustannusten karsiminen on jatkuva teema.

-Kauheasti korostetaan sääntöjä ja linjauksia

-Samaan aikaan kun monilla muilla ministeriöille korostetaan ehkä enemmän yhteistyötä hallinnonalan tai muun julkishallinnon sisällä, on tämä yhteistyökorostus Ulkoministeriön osalta sisäinen: tilaaja-tuottaja-rakenne ja substanssitoiminnan eriyttäminen tietohallinnosta (funktiottaminen, NPM) on johtanut siihen, että sisäinen yhteistyö ei enää pelaa: "Yhteistyö tietohallinnon ja

muun UH:n organisaation välillä ei ole ollut riittävää. Tietohallinto ei saa riittävän aikaisin tietoa substanssitoiminnan tarpeista ja muutostoiveista. Tietohallinnon resursseista ja toisaalta teknologian asettamista rajoituksista tulee viestiä selkeämmin."

-Huikea byrokratiakaavio, jossa kuvataan laatikkoleikkinä koko organisaation toiminta. BYROKRATIAA.

-"Projektisalkun hallintaa on toteutettu jo lähes kymmenen vuoden ajan. Projektisalkkutoiminta kaipaa kuitenkin ryhdistäytymistä, jotta sen hyödyt saadaan täysipainoisesti käyttöön."

-Ihan tajuttomasti kaikenlaisia hankkeita ja projektisalkun (ja elinkaaren) hallintaa.

-sisäistä funktioiden välistä budjetointia (NPM): . "Näiden laitteiden ja palvelujen lisäkustannukset vyörytetään toiminnalle."

-linjauksia tulisi noudattaa tiukasti (Byrokratia, NPM): "Koko organisaation johdolta tulisi saada tuki linjauksen noudattamiseen, eikä poikkeuksia tulisi sallia."

-Ulkoministeriön tarvelähtöisyys on kyllä kaukana (loppukansalaistarpeen kelailusta).

-Ovat vaatimusten ristiaallokossa: "Tietohallinnon tilanne on ristiriitainen: toisaalta palveluja vaaditaan edustustoille koko ajan lisää, mutta samaan aikaan esitetään säästövaatimuksia tietohallinnon resursseihin (raha, henkilöstö, tekniikka)."

MEMO: Valtioneuvoston kanslia (0 Quotations) (Super, 2014-11-04 10:57:04)

No codes

No memos

Type: Commentary

-todella ympäripyöreettä, mitäänsanomatonta tekstiä

-Raportointi, mittarit, seuranta, vastuukysymykset keskiössä. Vastuita määrittelevät pitkälti sopimukset. (NPM)

-Yhteistyötä jonkin verran, mutta teknisvetoisesti (ATK) ja palvelusopimusten yhteydessä (GOVERNANCE)

-Eri roolien funktiot ja vastuut keskeisessä roolissa

-Toisaalta toimintaohjeet ja standardit keskiössä, eli perinteinen byrokratia, jota on täydennetty NPM seurannalla.

MEMO: Valtionvarainministeriö (0 Quotations) (Super, 2014-11-20 09:47:46)

No codes

No memos

Type: Commentary

-DEG: hehkutetaan digitalisaation merkitystä, ja jopa ihan konkreettisen holistisia näkökulmia tähän: "Kyse on kokonaisvaltaisesta rakenteiden ja toimintamallien uudistamisesta"

-Selkeästi eniten IT:n murroskuulmalla mietitty ja tehty digistrategia. Tämä toki luonnollista, kun VM vastaa koko Suomen digitalisaatiosta.

-KOROSTAVAT AKTIIVISTA KANSALAISTA, ja voimauttavat kansalaista palveluiden kehittäjiksi! OMG! Aivan puun takaa: "Visio perustuu kansalaisille ja kuntalaisille tarjottavaan mahdollisuuteen valita asiointikanava. Tavoitetilassa julkisen hallinnon palvelujen käyttäjä voi myös halutessaan olla palveluiden

kehittäjä. Palveluiden nopeaan käyttöönottoon panostetaan ja kehitetyt palvelut pyritään saamaan nopeammin osaksi käyttäjien arkea ja rutiineja. Kiinteä vuorovaikutus ja yhteistyö käyttäjien, palveluiden tuottajien, järjestäjien ja kehittäjien kesken on tärkein askel kohti edullisempaa ja ripeämpää palveluiden kehitystä sekä erityisesti nopeampaa käyttöönottoa"

DEG: "Kysymys on ensisijaisesti julkisen hallinnon palvelujen kehittämisestä hyödyntäen muun muassa tieto- ja viestintäteknologian antamia mahdollisuuksia, joten palveluja ei mekaanisesti muuteta sähköisiksi."

-Tässä dokumentissa on ehkä tyylipuhtaimmin edustettuna eri hallintomalleja, esim DEG ja NPG, esim. verkostomaista toimintalogiikkaa kuvataan seuraavasti:

"Kuvassa 5 kuvataan verkostomainen toiminta ja ohjauksen yhteensovittaminen julkisessa hallinnossa. Tavoitetilan ohjausmallissa on käytössä sekä keskitettyä ohjausta että hajautettua, täysin paikallisesti toteutettavaa ohjausta. Perinteisesti on ajateltu, että riipeys vastata asiakkaiden muutoksiin ja innovaatiot syntyvät paikallisesta päätöksenteosta, tehokkuus ja kattavuus keskitetystä päätöksenteosta. Verkostomaisessa toiminnassa parhaimmillaan yhdistyvät kummatkin parhaat piirteet. Jotta verkostomaisessa toiminnassa eri toimijat kehittyvät ja toimivat yhteisen strategiseen suuntaan, on eri osapuolten hyväksyttävä ja noudatettava paikallisessa päätöksenteossaan synergioita, eli yhteistä etua vahvistavia mekanismeja, eli yhdistäviä mekanismeja. Tämän strategian toimenpiteet vahvistavat näitä mekanismeja"

-markkinoita korostetaan:

"Tavoitetilassa julkisen hallinnon ICT-markkinat on toimijoille haluttu markkina, jossa vallitsee tasapainoinen ja terve kilpailutilanne. Osaamisen tarve ja tarjonta kohtaavat markkinoilla eikä yksittäisellä toimijalla ole liian suurta painoarvoa. Keskeinen markkinoiden toimintaa parantava työkokonaisuus on julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityö. Yhteinen

kokonaisarkkitehtuurimenetelmä tarjoaa kaikkien toimijoiden kannalta hyvät mahdollisuudet uusille innovaatioille ja liiketoiminnan kehittämiseksi.

Markkinan pirstoutuneisuutta on onnistuttu vähentämään ostajien yhteistoiminnalla ja toimittajien keskinäisellä yhteistyöllä"

MEMO: Ympäristöministeriö (0 Quotations) (Super, 2014-11-03 11:42:08)

No codes

No memos

Type: Commentary

-Korostaa kauheasti verkostoa, verkottunutta hallintoa ja arvoverkkoa

-Verkkomaiseen toimintaan yhdistetty New Public Managementin

markkinaohjaus: sopimukset, tilaaja-tuottaja-asiakas -malli, sekä selkeät vastuut.

Tavoitteina kustannustehokkuus, mutta siellä täällä häivähdyksiä myös

käyttäjälähtöisyydestä sekä vaikuttavuudesta (lopputuloksiin keskittymisestä).

Liite 5: Koodikategorioiden frekvenssit tutkimusyksiköissä - heatmap

Alla olevassa taulukossa esitetään koodikategorioiden frekvenssit eli tutkimusyksiköissä. Taulukkoon on lisätty frekvenssin suuruutta kuvastava väritys: mitä suurempi frekvenssi, sitä vahvempi vihreän sävy taulukon solulla on.

KOODAUSKATEGORIA	VNK	YM	MMM	OM	OPM	PM	SM	STM	TEM	UM	VM	YHTEENSÄ:
1__HALLINNON TOIMINTAPERIAATE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1_1_Rationaalinen kansallisvaltio	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1_2__Hierarkioiden ja rakenteiden korostaminen	0	0	27	3	22	3	3	27	2	8	7	102
1_2_1_Korkeat hierarkiat	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2
1_2_2_Matalat hierarkiat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1_2_3_Hierarkiattomuus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1_2_4_Organisaatiomuutos	1	5	1	0	1	0	0	18	0	3	2	31
1_3__Toimintaohjeet ja säännöt	18	5	23	9	11	3	17	20	14	38	20	178
1_3_1_Normit ja standardit	8	5	6	3	11	3	7	10	2	11	6	72
1_4_Kansalainen valitsee vapaassa markkinassa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
1_5__Markkinaohjaus ja managerialismi	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1_5_1_Sopimukset	9	7	8	6	5	2	5	10	1	8	0	61
1_5_2__Insentiivit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1_5_3_Tilaaaja-tuottaja-asiakas-rakenne	3	24	8	30	2	2	2	16	5	3	2	97
1_5_4_Quasi-markkinat	0	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	11
1_5_5_Markkinakilpailu	0	1	1	3	3	1	1	9	3	13	11	46
1_6__Verkon korostaminen ja verkottunut hallinto	2	18	16	2	24	13	6	19	0	6	18	124
1_6_1_Luottamus ja yhteistyöverkosto	0	5	0	0	29	6	16	27	0	4	10	97
1_6_2__Orkestrointi	3	0	2	0	1	0	5	6	0	1	1	19
1_6_3_Kansainvälinen yhteistyö	3	3	3	0	2	10	5	3	2	2	7	40
1_7_Kansallisvaltion uudistaminen ja vahvistaminen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
1_8__Digitalisoinnin korostaminen	3	1	8	5	8	4	7	17	5	8	13	79
1_8_1_Digitalisoidut ja uudelleen integroidut hallintorakenteet	0	1	1	6	1	0	6	11	5	5	3	39
1_9_Julkisen arvon tuottaminen	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
1_a10_Kansalaisdemokratia	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
1_a11__Avoin systeemi	1	0	3	0	0	1	0	0	0	14	11	30
1_a11_1_Voimautetut kansalaiset	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
1_a12_Demokratiaperiaate	0	0	0	0	0	0	3	5	0	0	2	10
1_a13_Julkishallinnon arvostus ja erityisasema	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2__TOIMINNAN PARANTAMISEN TAVOITE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2_1_Demokratiaperiaate, tasapuolisuus	0	0	0	0	0	0	2	5	0	0	2	9
2_2__Kustannustehokkuus	9	20	24	15	30	5	17	27	5	56	6	214
2_2_1_Resurssitehokkuus	9	11	5	0	12	3	7	7	4	29	2	89
2_3__Toimintatapojen tehostaminen	12	17	15	11	20	10	7	30	2	16	7	147

2_4_Lopputulokseen keskittyminen ja vaikuttavuus	1	13	10	19	2	2	3	16	3	9	2	80
2_5_Yhteistyön ja yhteistyöverkon tehostaminen	26	30	30	5	28	5	11	48	11	15	7	216
2_5_1_Toimintatapojen yhteensopivuus	7	18	28	1	27	10	16	38	9	15	9	178
2_5_2_Strateginen kumppanuus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2_6_Tarvelähtöinen toiminta (holismi)	0	5	4	7	2	1	4	20	0	10	10	63
2_7_Julkinen arvo laajassa mitassa	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2_8_Julkinen etu laajassa mitassa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2_9_Keskittäminen	0	0	9	2	9	5	13	22	13	14	8	95
2_9_1_Toiminnan hajauttaminen	0	1	3	0	0	0	3	5	0	1	1	14
2_9_2_Toiminnan integroiminen	2	5	6	0	0	1	1	3	0	1	1	20
3_TOIMIJAT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3_1_VIRKAMIEHET	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
3_1_1_Moraalinen ja eettinen virkamies	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3_1_2_Sääntöjä seuraava virkamies	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
3_1_3_Virkamies arvoverkon fasilitoijana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
3_1_4_Virkamies osana digitaalista palvelua tai digitaalinen virkamies	4	6	1	4	4	1	5	12	1	11	2	51
3_1_5_Voimautetut (reformoidut) virkamiehet	1	0	0	3	5	1	3	0	0	5	2	20
3_2_MANAGERIT JA JOHTAJAT	3	7	11	1	16	2	15	17	12	9	6	99
3_2_1_Työn tekemisen ja suunnittelun erottaminen	1	8	3	0	2	0	1	5	2	0	0	22
3_2_2_Manageri osana arvoverkkoa tai sen hallintaa	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
3_3_KANSALAISET	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	5
3_3_1_Passiivinen kansalainen (vastaanottamassa palveluita)	1	0	0	0	0	0	0	2	0	4	0	7
3_3_2_Asiakas	1	4	4	4	5	3	7	19	0	8	2	57
3_3_3_Kansalainen osana arvoverkkoa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
3_3_4_Aktiivinen kansalainen	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3	5
3_3_5_Kansalainen julkisen arvon mittana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3_3_6_Kansalainen digitaalisen palvelun käyttäjänä	2	0	3	0	3	0	2	1	0	1	4	16
3_4_VALTIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3_4_1_Vahva valtio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3_4_2_Pieni valtio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3_4_3_Valtio palveluntarjoajana	3	0	2	0	0	1	0	1	0	2	0	9
3_4_4_Valtio ohjaa ja fasilitoi arvoverkkoa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3_4_5_Valtio luo puitteet kolmannen sektorin toiminnalle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3_4_6_Valtio työnantajana	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
3_5_MUUT JULKISHALLINNON ORGANISAATIOT	2	14	2	1	3	4	0	0	0	3	1	30
3_5_1_Toimiala-asiakas tai välitysorganisaatio	3	6	1	1	1	2	1	17	0	7	0	39
3_6_YKSITYINEN SEKTORI JA YRITYKSET	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4	1	6
3_6_1_Pieni yksityisen sektorin rooli	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
3_6_2_Suuri yksityisen sektorin rooli	0	0	0	1	4	0	0	1	0	0	0	6
3_6_3_Ulkoistaminen ja alihankinta	10	10	5	4	12	1	7	12	7	29	10	107
3_6_4_Yrityskumppanit	1	0	2	1	0	5	0	7	0	2	1	19
3_6_5_Yksityisen sektorin toimijat osana arvoverkkoa	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	8	11
3_7_KANSALAI SJÄRJESTÖT	0	0	0	0	2	1	0	0	0	3	2	8
3_7_1_Pieni rooli kansalaisjärjestöillä	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3_7_2_Suuri rooli kansalaisjärjestöillä	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4_TOIMINNAN SEURAAMINEN	0	0	10	2	15	0	4	9	1	7	5	53

4_1_Virkamiehet toiminnan arvioijina	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	4
4_2_Kansalaiset toiminnan arvioijina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4_3__Mittarit (input / output)	6	2	17	4	4	0	10	58	3	6	2	112
4_3_1_Suorituskykyvaatimukset	7	0	2	4	4	2	1	5	1	7	0	33
4_4_Vastuukysymykset (accountability)	18	18	19	17	29	7	17	25	5	11	10	176
4_5_Raportointi	12	0	2	0	5	0	2	6	0	2	2	31
4_6_Ulkopuolinen arviointi	3	0	0	0	0	0	3	2	1	1	1	11
YHTEENSÄ:	200	274	332	176	370	121	248	622	120	417	241	3121